

KAPITTEL 3

Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred

Eli Sandberg

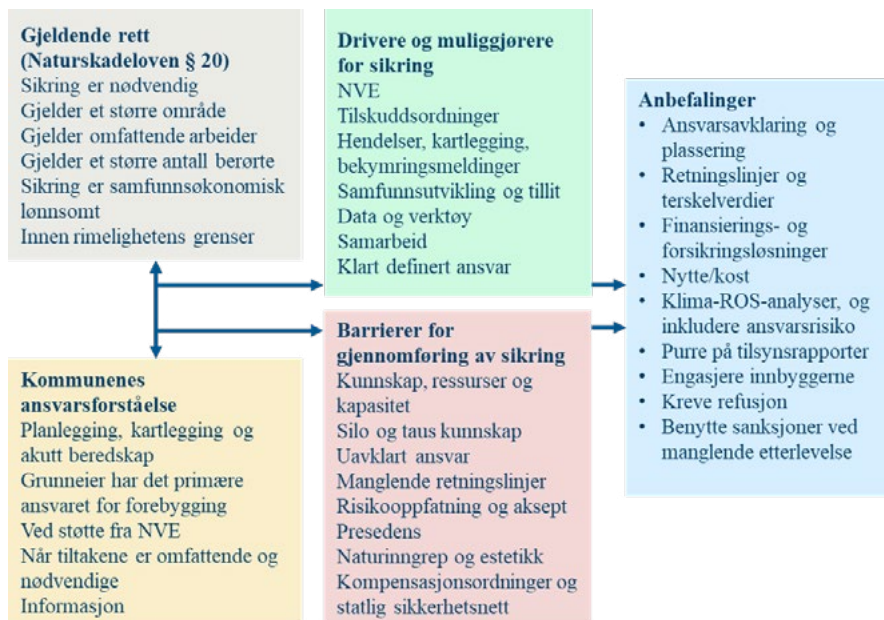
SINTEF

Lene Sandberg

UiT

Abstract: This article maps out the range of municipalities' responsibility to implement permanent preventive measures against natural peril risk for the built environment. The responsibility is interpreted in the context of their responsibility for climate change adaptation, civil protection and to ensure construction on safe ground. Interviews substantiate that the applicable law and municipalities' understanding of responsibility do not correspond. The municipalities mainly do not implement preventive measures at their own expense in cases where the national government has not provided funding. Spatial planning and emergency preparedness gets priority. A few legal sources tend to have led to deviant administrative practices, in combination with a lack of resources. There is a need for a clarification of the interface and placement of responsibility. For the municipalities to become more proactive the most obvious is to use opportunities that already exist, such as reimbursement access.

Key words: Climate change risk and adaptation, municipalities, responsibilities, incentives.



Grafisk sammendrag

1 Innledning

Nesten hvert år erfarer vi hvor ødeleggende naturskadehendelser er, både sosialt, psykologisk og økonomisk.¹ Med et klima i endring forventes kraftigere og hyppigere styrtregnperioder som kan utløse flere naturskader.² Kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune romjulen 2020 og ekstremværet Hans i august 2023 førte til enorme ødeleggelser og har vært et sentralt initiativ til å diskutere hvordan naturskaderisiko bør forvaltes.

Ansvar for forebygging av flom og skred er delt mellom grunneieren, kommunen og staten ved Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).³ Av ansvarssubjektene er kommunen den eneste som har en definert rettslig plikt til å sikre mot naturskader. Derfor er det særskilt viktig å avklare rekkevidden av kommunens ansvar. Naturskadeloven § 20 gir

¹ NRK (2022). Bygden har opplevd fem 20-årsflommer på bare åtte år. <https://www.nrk.no/vestland/pa-voss-har-det-vaert-fem-20-arsflommer-siste-atte-ar-1.16178538>.

² Hanssen-Bauer mfl. 2015.

³ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

kommunene ansvar for sikring mot naturskader: «Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningssloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak».⁴

I dag blir varige fysiske sikringstiltak i hovedsak gjennomført med bistand eller tilskudd fra NVE,⁵ og norske kommuner bruker nesten fire ganger mer på gjenoppretting enn på forebygging.⁶ Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om kommunens ansvar etter naturskadeloven § 20 skal tolkes bokstavelig eller innskrenkende.⁷

I en situasjon hvor ansvarssubjektene er ment å virke sammen, kan ansvarsgrensesnitt forstås som rekkevidden av ansvaret, og da særlig hvor kommunens ansvar overlapper grunneiers ansvar.⁸ En ny stortingsmelding om forebygging mot flom og skred setter søkelys på at kommunen har en nøkkelrolle ved sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskade, men at rekkevidden av ansvaret – både i lys av juridiske og økonomiske betraktninger – er gjenstand for diskusjon.⁹ Både Riksrevisjonen¹⁰ og Gjerdrumutvalget¹¹ har uttrykt bekymring for konsekvensene av manglende avklaring. Det påpekes at uklarheten i de ulike aktørenes ansvarsplassering og samspillet mellom aktørene kan resultere i at selv der det er konstatert reell naturskaderisiko, kan de ulike ansvarssubjektene sitte på gjerdet og vente på at noen av de andre ansvarlige sikrer. Denne situasjonen synes ikke unik og begrenset til naturskadeforebygging. Teoriene til Mancur Olson Jr. er egnet til å illustrere at det er vanlig med avventende handlingsmønster i tilfeller av ansvarsfordeling i kombinasjon med fordeling av et begrenset fellesgode.¹² Når det gjelder naturskadeforebygging, er det grunneier og kommunen som venter på at NVE sikrer.¹³

4 Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring av naturskader (naturskadeloven).

5 NOU 2022: 3 s. 60 og 191 og Riksrevisjonen 2022 s. 16.

6 KS Status kommune 2024 s. 112.

7 Å foreta en innskrenkende tolkning betyr her at man gir en bestemmelse snevrere anvendelsesområde eller rekkevidde enn ordlyden skulle tilsi.

8 NOU 2022: 3 s. 77.

9 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

10 Riksrevisjonen 2022 s. 16.

11 NOU 2022: 3 s. 77.

12 Olson 1971 [1965].

13 NOU 2022: 3 s. 189 og 195, St.meld. nr. 26 (2022–23) s. 64 og Riksrevisjonen 2022 s. 96–97.

Målet med denne artikkelen er å kartlegge kommunens rettslige plikt til å forebygge naturskadehendelser for eksisterende bebyggelse og rekkevidden av sikringsansvaret. Vi sammenliknerplikten etter gjeldende rett med utvist ansvarsforståelse i kommunene. Med denne bakgrunnen diskuterer vi hva som hindrer kommunene i å iverksette sikringstiltak og hva som driver dem til å gjøre det, og hva som kan gjøres for at det skal sikres i større utstrekning. Det finnes flere studier som undersøker status, drivere og barrierer for klimatilpasning i kommuner,¹⁴ men ingen av dem går i detalj om hvordan kommunene forstår sitt ansvar etter naturskadeloven.

2 Metode, begrepsavklaring og avgrensning

2.1 Rettsdogmatisk analyse i kombinasjon med samfunnsøkonomisk analyse

Den metodiske tilnærmingen benyttet i artikkelen tar utgangspunkt i en rettsdogmatisk analyse av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20 for å kunne avdekke hvor en eventuell uklarhet ligger. Intervjuer er valgt metode for å avdekke hva uklarheten består i, hvordan uklarheten oppstår, og hvordan uklarheten kommer til uttrykk i kommunene.

Det er gjennomført 18 semistrukturerte intervjuer med til sammen 25 personer. Informantlisten, med tilhørighet, rolle og avdeling, er lagt ved som vedlegg 1, og intervjuguiden er lagt ved som vedlegg 2. Intervjuene ble gjennomført over Microsoft Teams, med opptak i Teams-funksjonen. Ett intervju ble gjort fysisk. Opptakene ble transkribert direkte i Teams, og transkripsjonene ble språkvasket. Intervjunotatene ble deretter kategorisert i tekstanalyseverktøyet NVivo.¹⁵ Intervjunotatene ble kategorisert etter kategoriene som er beskrevet i tabell 1.

¹⁴ Selseng og Gjertsen 2024, Amundsen og Dannevig 2021 og Selseng, Klemetsen og Rusdal 2021.

¹⁵ Nvivo. <https://help-nv.qsrinternational.com/14/win/Content/about-nvivo/about-nvivo.htm>.

Tabell 1. Kategorisering av intervjuene

Kategori	Beskrivelse
Risiko og hendelser	Hvilke naturskaderisikoer kommunene står overfor, og om de har opplevd naturskadehendelser
Sikringstiltak	Hvilke sikringstiltak som er gjennomført i kommunen, hvordan tiltakene ble finansiert, og begrunnelse for beslutningen om sikring
Ansvarsforståelse i kommunene	Hvordan kommunen tolker sitt ansvar for å sikre eksisterende bebyggelse mot naturskader. Hvordan kommunen vurderer ansvarsrisiko og rutiner for behandling av bekymringsmeldinger, om de har erfart regressaker knyttet til naturskader og naturskaderisiko, og om hvilke rutiner kommunene har for tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak de er tiltakshavere for
Drivere og muliggjørere for sikring	Hvilke insentiver kommunen har for å gjennomføre varig sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskader
Barrierer for sikring	Hvilke barrierer kommunen har for varig sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskader

Utvalget er kommuner av ulik størrelse og med ulik økonomi og ulike risikoer. Aktørene har ulike roller: rådgivere/saksbehandlere, ledere og fagansvarlige. Kommunene har hatt en større naturskadehendelse, gjennomført omfattende sikringstiltak og/eller uttalt seg offentlig om behov for ansvarsavklaring, for eksempel i innspillmøtet eller i skriftlige innspill til stortingsmeldingen om flom og skred.¹⁶ Informantene fikk intervjuguiden og et informasjonsskriv om prosjektet tilsendt på forhånd. Noen av dem vi har kontaktet, har sendt oss videre til personer de mente var bedre egnet til å delta. Den vedlagte intervjuguiden er tilpasset kommunene. Intervjuene tok utgangspunkt i den samme intervjuguiden, men ble tilpasset den enkelte informant. I teksten er informantene anonymisert. Metoden for informasjonsinnhenting er godkjent av Sikt.¹⁷

Naturskadeloven ble ikke eksplisitt nevnt i spørsmålsstillingen, da vi ønsket å undersøke om kommunene var kjent med bestemmelsen. Spørsmålet om hvordan kommunene tolker sitt ansvar for å sikre

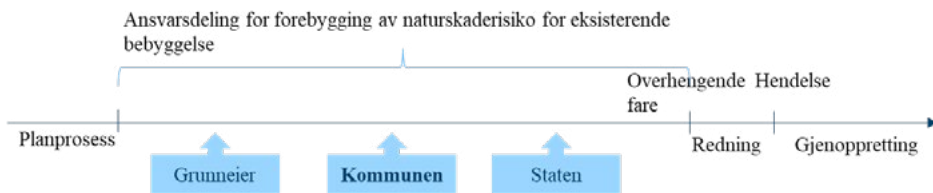
16 Regjeringen, Olje- og energidepartementet. Innspillsmøte til stortingsmelding om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innspillsmote-til-stortingsmelding-om-flom-og-skred/id2999475/>. Skriftlige innspill til ny stortingsmelding om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/varsler-gjennomgang-av-flom-og-skredpolitikken/id2949544/>.

17 Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. <https://sikt.no/>.

eksisterende bebyggelse mot naturskader, ble underbygget av en hjelpe-tekst (se vedlegg 2). Videre ble det spurt om kriterier som vektlegges hos kommunene som har gjennomført tiltak, eksempelvis kommunal eien-dom, kostnad, antall grunneiere og akutt behov, som samlet ville danne et bilde av ansvarsforståelse i kommunene.

2.2 Artikkelens problemområde

Ansaret for forebygging blir aktualisert i tidsrommet *etter* at risikoen er gjort kjent, og *før* risikoen er overhengende, eller *før* naturskade-hendelsen er et faktum. Dersom naturskaderisikoen direkte truer, er det redningstiltakene og den akutte beredskapen som overtar, jf. sivilbeskyttelsesloven¹⁸, politiloven¹⁹ og forsikringsavtaleloven²⁰. Etter en hendelse er det de reaktive bestemmelsene som trer i kraft, herunder naturskadeforsikringsloven²¹ og naturskadeerstatningsloven,²² som er ment å gjenopprette. Artikkelen problemområde befinner seg på forebyggingstadiet, altså mellom planprosessen og fasen for akutt beredskap og redning. Figur 1 illustrerer hvor artikkelens problemstilling befinner seg på det rettslige kartet, markert ved klammeparentes.



Figur 1. Artikkelen problemområde

¹⁸ Lov 25. juni nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

¹⁹ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

²⁰ Lov 16. juni nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) §§ 4-10, jf. 6-4.

²¹ Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).

²² Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).

2.3 Begrepsavklaring og nærmere avgrensning

Kommunens ansvar for å forebygge mot naturskade for eksisterende bebyggelse tolkes i lys av kommunens overordnede ansvar for klimatilpasning,²³ for å ivareta samfunnssikkerheten²⁴ og for å sikre at det bygges på trygg grunn.²⁵ Med begrepsavklaringen foretas samtidig en naturlig avgrensning av hva som skal drøftes i artikkelen.

Legaldefinisjonen av *naturskade* følger av naturskadeerstatningsloven § 4 og omfatter skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd, flodbølge og meteornedslag.²⁶ Denne artikkelen omhandler imidlertid kun flom og skred, for det er de naturskadene som koster samfunnet mest.²⁷ NVE har estimert at mer enn 300 000 mennesker bor i områder som er flom- og skredutsatt, hvilket illustrerer at problemstillingen potensielt berører svært mange.²⁸ Hovedfokuset ligger derfor på å finne måter å forebygge eller begrense flom- og skredskader på der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Med bebyggelse mener vi her *eksisterende bebyggelse*, det vil si bygninger som allerede er oppført. Usikkerheten knyttet til hvem som har ansvaret for sikring i forbindelse med eksisterende bebyggelse, oppstår gjerne når det etter oppføring avdekkes en naturskaderisiko og ingen direkte kan lastes for at sikring ikke er gjennomført. Det er et omfattende behov for sikring av eksisterende bebyggelse, for mange utbygde arealer er plassert i faresoner.²⁹ Drøftelsen avgrenses derfor mot kommunens ansvar for å forebygge mot naturskade under arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Samfunnssikkerhet defineres som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner

23 Statlige planretningslinjer FOR-2018-09-28-1469, punkt 1.

24 Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 1.

25 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-1.

26 Prop. 80 L (2013–14) s. 58.

27 Finans Norge (2024). Forsikringsstatistikk viser at det gjennomsnittlige erstatningsbeløpet for flom og skred er høyere enn for andre naturskader. Skadene er ofte begrenset til et område, hvilket kan gjøre det mulig å forebygge eller begrense skadene. <https://www.finansnorge.no/tema/statistikk-og-analyse/forsikring/natur--og-varskader/#naturskade> (sett 10.07.2024).

28 Meld. St. 27 (2023–24) s. 5.

29 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen».³⁰ Kommunen har blant annet etter sivilbeskyttelsesloven et overordnet ansvar for å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet.³¹ Sivilbeskyttelsesloven har etter forarbeidene elementer både av forebyggende og beredskapsmessig karakter.³²

Klimatilpasning innebærer blant annet at man forstår konsekvensene av at klimaet endrer seg, og setter i verk tiltak for å hindre eller redusere skade.³³ Forebygging mot naturskadehendelser inngår som ett av flere satsningsområder og tiltak i det tverrsektorielle klimatilpasningsarbeidet.³⁴ Ansvarsprinsippet står sentralt etter sivilbeskyttelsesloven, og innebærer at den instansen som er ansvarlig for et område i en normal-situasjon, også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser og kriser.³⁵ Nærhetsprinsippet står sentralt i kommuneloven og innebærer at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.³⁶ I tråd med ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet har kommunen ansvar for klimatilpasning innenfor sitt geografiske område.³⁷ Det innebærer at kommunen har ansvar for å forberede seg på og tilpasse seg til klimaendringene både før og etter en naturskadehendelse, ikke bare gjennom plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven, men også etter naturskadeloven.³⁸

Med *sikring* menes tiltak som reduserer sannsynligheten for naturskadehendelser eller begrenser konsekvensene av naturskade.³⁹ Sikring blir gjerne initiert av en naturskadehendelse, ved kartlegging eller bekymringsmelding. Mens sikring dekkes av naturskadeloven, dekkes kartlegging og redning primært av sivilbeskyttelsesloven. Artikkelen er derfor avgrenset mot kartlegging og skiller mellom sikring og redning.

³⁰ Meld. St. 10 (2016–17) s. 19 og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018. s. 8.

³¹ Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894.

³² Prop. 91L (2009–10) s. 18.

³³ Meld. St. 26 (2022–23) s. 6.

³⁴ Meld. St. 26 (2022–23) s. 43.

³⁵ Meld. St. 5 (2020–21) s. 166.

³⁶ Lov 22. juni 2018 s. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 2-2 andre ledd.

³⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet 2018. Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning FOR-2018-09-28-1469 § 1.

³⁸ Riksrevisjonen 2022 s. 16.

³⁹ Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

Hovedfokuset er varige sikringstiltak fremfor de mer akutte som iverksettes i tilfeller hvor risikoen vurderes som stor. Tiltak som overvåkning, varsling, redning og evakuering holdes dermed utenfor drøftelsen. Varige sikringstiltak mot naturskade deles etter forarbeidene inn i positive og negative sikringstiltak.⁴⁰ Positive sikringstiltak betegnes som fysiske tiltak som forbygninger og naturbaserte løsninger. Negative sikringstiltak reguleres av naturskadeloven § 23, og innebærer flytting av bebyggelse som befinner seg i særlig naturfareutsatt område.⁴¹ Hovedfokuset for artikkelen hviler på de varige positive sikringstiltakene.

Med *drivere* menes faktorer eller insentiver som motiverer kommunen til å handle. Rettsregler kan være egnet til å påvirke aktører til å prioritere en bestemt handling,⁴² og artikkelen setter søkelys på de rettslige og økonomiske driverne som skal til for å iverksette og påkoste varige sikringstiltak for bebyggelse. Med *muliggjørere* menes faktorer som tilrettelegger for sikring.

Med *ansvarsrisiko* menes her mulig rettslig ansvar for manglende etterlevelse av ansvaret for å forebygge en naturskaderisiko, herunder manglende sikring, vedlikehold eller oppfølging av bekymringsmeldinger. Konsekvenser som kan gjøre seg gjeldende, er komplekse og omfatter både risiko for sivilrettslig ansvar og straffansvar, ansvar mot private aktører og ansvar mot offentlige myndigheter. Konsekvensene for kommunene kan eksempelvis være søksmålsrisiko for ugyldige forvaltningsvedtak,⁴³ erstatningskrav,⁴⁴ avkortning i forsikringsutbetalinger når kommunen er forsikringstaker, regresskrav fra forsikringsselskapet og i ytterste konsekvens straffansvar.⁴⁵ Spørsmålet om ansvarsrisiko vil særlig være aktuelt i situasjoner hvor det blir vist til at sikringsansvaret utløser individuelle rettigheter. Per i dag er det få eksempler fra rettspraksis på søksmål som følge av at kommunen har unnlatt å sikre. En dom fra Eidsivating lagmannsrett fra 2011 omhandlet et krav fra grunneier om

40 Ot.prp. nr. 36 (1960–61) s. 4 og NUT 1959:2 s. 48.

41 NUT 1959: 2 s. 42 og Leivestad 2008 s. 5.

42 Eide og Stavang 2018 s. 28.

43 Lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 41.

44 Lov 13. juni nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 2-1 og NOU 2018: 17 s. 233.

45 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 17 om tjenestefeil mv.

at kommunen skulle sikre eiendommen hans mot snøskred.⁴⁶ Grunneier fikk ikke medhold i kravet. 2. februar 2022 ble Gjerdrum kommune siktet med påstand om strafferettslig ansvar etter kvikkleireskredet som fant sted 30. desember 2021.⁴⁷ Grunnlaget for siktelsen var at kommunen i tidsrommet fra 2008 til skredhendelsen i 2020 hadde mottatt tolv ulike bekymringsmeldinger og varsler om erosjon langs et bekkeløp. Ifølge konklusjonen til det oppnevnte ekspertutvalget var erosjon i det aktuelle bekkeløpet hovedårsaken til at kvikkleireskred ble utløst.⁴⁸ Påtalemyndigheten mente dermed at kommunen var strafferettslig ansvarlig for å ha begått tjenestefeil.⁴⁹ Som grunnlag for påstand om tjenestefeil ble det anført at kommunen etter naturskadeloven § 20 var forpliktet til å gripe inn og erosjonssikre bekkeløpet og i så måte ville ha forebygget skredulykken. Siktelsen ble henlagt i underkant av ett år senere, under henleggelseskodeen intet straffbart forhold bevist.⁵⁰ Til tross for at terskelen synes høy for å stille kommunene til ansvar, kan det ikke utelukkes at kommunen som følge av sitt sikringsansvar løper en viss ansvarsrisiko.⁵¹ Artikkelen har søkelyset på ansvarsgrunnlaget for kommunenes sikringsarbeid, og det avgrenses mot eventuelle sanksjoner av unnlatt etterlevelse av sikringsansvaret, men ettersom det stilles spørsmål ved hva som kan gjøres for at det skal sikres i større utstrekning, behandles ansvarsrisiko i kontekst av å være en driver for kommunen til å forebygge mot naturskader.

⁴⁶ LE-2011-190892.

⁴⁷ Gjerdrum kommune (2022). Pressemelding. <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/pdf-bibliotek/aktuelle-nyheter/pressemelding-fra-gjerdrum-kommune.pdf>.

⁴⁸ Energidepartementet (2021). Rapport fra ekspertutvalg 29. september 2021. Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020 s. 8.

⁴⁹ Straffeloven § 173 c. For de varsler og bekymringsmeldinger som kommunen mottok før den nye straffeloven trådte i kraft, ble den opphevede straffeloven anvendt, jf. almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (opphevet) § 150 a, jf. § 148.

⁵⁰ Oslo statsadvokatembeter (2022). https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/bildebibliotek/aktuelle-nyheter/leiskred/01_11-pategn_-fra-sa-til-ost-politidistrikt---beslutning-2022-11-14_10-30-49-fjernet-navn.pdf

⁵¹ NOU 2018: 17 s. 233.

3 Kommunenes rettslige sikringsansvar

3.1 Ansvarsplassering

Kommunen har etter naturskadeloven § 20 hovedansvaret for sikring mot naturskader.⁵² Sikringsansvaret kan deles inn i to ansvarsområder: *iverksetting* og *påkosting* av sikringstiltak. Det praktiske ansvaret viser til det å iverksette et sikringstiltak, og det økonomiske ansvaret viser til det å påkoste et sikringstiltak. Hovedansvaret består etter forarbeidene i «å vurdere om sikringstiltak er nødvendig for å unngå naturskader, og iverksette slike tiltak».⁵³ Bestemmelsen forstås som en kombinasjon av en pliktregel og en kompetanseregulering. Den pålegger først og fremst en plikt for kommunen til å treffe forholdsregler mot naturskader. Forpliktelsen må samtidig forstås i lys av legalitetsprinsippet, i den forstand at den i tillegg gir kommunen kompetanse til å oppfylle forpliktelsen om å sørge for nødvendige sikringstiltak. Kompetansereguleringen kommer særlig til uttrykk i sammenheng med lovens øvrige regler som er egnet til å muliggjøre sikringsarbeidet, herunder adgang til ekspropriasjon etter §§ 21 og 23, bygge- og deleforbud i § 22, flytting av bygg etter § 23 samt refusjonsadgang etter § 24.

Kommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for kartlegging og planarbeid. Som følge av lovgivers generelle ønske om å delegere myndighet og ansvar til kommunene, i kombinasjon med at sikringsansvaret ble ansett som en naturlig oppfølging av kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven, ble hovedansvaret også for sikringsarbeidet lagt til kommunene.⁵⁴ Formuleringen «samt ved» forstås dermed etter sin ordlyd som at kommunens plikt ikke avgrenses til sikringstiltak etter plan- og bygningsloven, men også må gjelde for eksisterende bebyggelse.⁵⁵ Den viktigste begrensningen i pliktens innhold følger direkte av ordlyden ved at det er nødvendighetskriteriet som setter betingelsen for rettsfølgen. Det vil si at det kun er de «nødvendige» sikringstiltak som kommunen i tilfelle vil være forpliktet til å iverksette og påkoste. Nødvendighetskriteriet

⁵² Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

⁵³ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19.

⁵⁵ Meld. St. 15 (2011–12) s. 48–49.

legger føringer for at det foretas nytte-kostnadsvurderinger, for å sikre at tiltakene som prioriteres, er samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁵⁶

En annen viktig begrensning i pliktens innhold er at grunneier har det primære sikringsansvaret. Grunneiers ansvar for forebygging av naturskade er ikke lovfestet, men det er sikker rett at grunneier som et utgangspunkt er ansvarlig for å sikre egen eiendom.⁵⁷ Problemet har imidlertid vært at grunneiere ikke har vært villig til å delta ved finansiering av sikringsanlegg,⁵⁸ og at de har ulike forutsetninger for å kunne avdekke en risiko for naturskade og følge opp eget sikringsansvar.⁵⁹ Denne praktiske problemstillingen begrunner at sikringsansvaret deles mellom flere ansvarssubjekt. Formålet bak naturskadeloven § 20 er derfor etter forarbeidene todelt: å fremme sikring mot naturskade⁶⁰ og skape en «klarere arbeidsdeling».⁶¹ I forarbeidene beskrives ansvarsdelingen slik: «Det praktiske og økonomiske ansvaret for gjennomføring av sikringstiltak mot naturskader påhviler eieren av den eiendom som skal sikres, *eller* vedkommende kommune, dersom det er et større område som skal sikres» (vår kursivering).⁶²

Selv om beskrivelsen i forarbeidene gjaldt rettstilstanden før lovendring, ble dette utgangspunktet videreført ved lovendringen. Det fremgår av forarbeidene at overføringen av ansvaret fra staten ved fondsstyret til kommunen representerte lite realitetsendring all den tid kommunene allerede hadde ansvar for sikring før lovendringen.⁶³

Det kan fremstå selvmotsigende at det i forarbeidene fremgår at kommunen overtok «hovedansvaret» for sikringen,⁶⁴ samtidig som det presiseres at grunneier som et utgangspunkt har sikringsansvaret. Formuleringen tolkes dithen at overføringen av hovedansvaret for sikringen ikke medførte noen endring for grunneiers primære sikringsansvar. Kommunens ansvar nyanseres ved å vise til at fondsstyret, før

⁵⁶ Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

⁵⁷ Se eksempelvis Rt-2011-105 (40), Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7, Meld. St. 15 (2011–12) s. 48, NOU 2022: 3 s. 74 og Berg mfl. 2023 s. 41.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

⁵⁹ NOU 2022: 3 s. 196.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 5.

⁶¹ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7.

⁶² Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 18.

⁶³ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 18–19.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

naturskadeloven trådte i kraft, kun hadde «et visst ansvar for å ta initiativ til å forebygge naturskade».⁶⁵ Ved lovendringen overtok kommunen dermed «et visst ansvar» for forebygging.⁶⁶ Det er ikke nærmere presisert i forarbeidene hva som ligger i «et visst ansvar». En må derfor tolke seg frem til pliktens innhold ved å analysere rettskildene sett i sammenheng. En utfordring med ansvarsdeling har vært at både grunneier og kommunen ofte mangler den geotekniske og/eller hydrologiske kompetansen som kreves for å kunne initiere et sikringstiltak. Videre representerer sikringstiltak en betydelig økonomisk belastning. Derfor anses det nødvendig med statlig involvering.⁶⁷

Hva statens ansvar angikk, ble det uttrykt at det var «adgang til å yte tilskudd», og at de statlige midlene skulle styres mer målrettet mot kommuner med spesielt vanskelig økonomi og stort sikringsbehov.⁶⁸ NVE overtok det statlige forvaltningsansvaret for flom- og skredforebygging i 2009, uten at det medførte noen realitetsendring for kommunens ansvar.⁶⁹ Verken grunneier eller kommunen har et rettskrav på at staten skal bistå med sikringstiltak. Dette følger særlig av formuleringen i forskrift om naturfaretilskudd om at NVE «kan» yte tilskudd.⁷⁰ Dersom NVE gir tilskudd, kreves det at søker, fortrinnsvis kommunen, dekker distriktsandelen,⁷¹ som vanligvis er på 20 prosent av tiltakskostnaden.⁷² Distriktsandelen for hastetiltak er 10 prosent.⁷³ Gjerdrumutvalget foreslo å beholde distriktsandelen på 20 prosent,⁷⁴ mens den nye stortingsmeldingen om flom og skred foreslo å redusere distriktsandelen for øvrige tiltak til 10 prosent.⁷⁵

65 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 5.

66 NOU 2022: 3 s. 73.

67 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

68 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7 og 20.

69 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

70 Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak i vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237 §§ 3 og 4 og Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 3.

71 Distriktsandel vil si at kommunen er ansvarlig for å dekke en del av sikringskostnaden for det tilfellet at NVE sikrer. NVE dekker normalt 80 prosent av tiltakskostnaden. Mer informasjon om distriktsandelen: NVE (2024). Søke om bistand til planlegging og gjennomføring av tiltak. <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stotteordninger-til-miljotiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/soeke-om-bistand-til-planlegging-og-gjennomfoering> (sist sett 11.10.2024).

72 Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

73 NOU 2022: 3 s. 64.

74 NOU 2022: 3 s. 15.

75 Meld. St. 27 (2023–24) s. 6.

Det følger av forarbeidene at «restkostnaden», det vil si det udekede sikringsbehovet som staten ikke dekket, var ment skulle dekkes av grunneierne *og/eller* kommunen.⁷⁶ Det er derfor rettslig relevant å søke klarhet i hvem som dekker hva. Formuleringene i forarbeidene om at det praktiske og økonomiske sikringsansvaret som et utgangspunkt hviler på grunneier, eller på «vedkommende kommune, dersom det er et større område som skal sikres», taler for at lovgivers intensjon var at kommunens sikringsansvar skulle ivareta fellesskapets interesser, mens den enkelte grunneier skulle ivareta private interesser, slik de alltid hadde gjort. Formuleringen *og/eller* forstås ut over det som at lovgiver ikke tok nærmere stilling til grensesnittet mellom ansvarssubjektene og hvem som til slutt skulle sitte igjen med sikringskostnaden.⁷⁷ Det blir følgelig langt på vei opp til kommunen og grunneier å samhandle for å finne gunstige løsninger for sikring. Et viktig virkemiddel kommunen har for å sikre kostnadsdeling, er at kommunen i medhold av naturskadeloven § 24 har adgang til å kreve refusjon. Bestemmelsen plasserer ansvaret for utgiftene på eier av den eiendom som sikringstiltaket har virkning for, men begrenses til den samlede verdiøkningen som tiltaket har medført. Til tross for at kommunene har en klar hjemmel for å flytte kostnadene til grunneiere på nærmere bestemte vilkår, er refusjonsadgangen lite anvendt i praksis.⁷⁸

Figur 2 oppsummerer og illustrerer kompleksiteten i naturskadeloven § 20. Ordlyden rommer flere ansvarssubjekter, som er ansvarlige for ulike oppgaver på ulike nivåer.



Figur 2. Innholdet i naturskadeloven § 20

⁷⁶ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og 19.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 44.

Kommunen har etter ordlyden hovedansvaret for å håndtere naturskaderisiko innenfor sitt geografiske område. Kommunens ansvar omfatter både kartlegging og sikring.⁷⁹ Gjerdrumutvalget har vurdert at kommunens ansvar også omfatter samordning og koordinering mellom berørte grunneiere.⁸⁰ Kommunens koordineringsrolle ses i sammenheng med formålet om aktiv innbyggerdeltakelse, ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet,⁸¹ hvilket innebærer at samordnings- og koordineringsrollen også gjelder forholdet mellom kommunen og grunneiere. Ansvaret for sikring dekker både ny bebyggelse etter plan- og bygningsloven og eksisterende bebyggelse.

Ringene i figuren markerer der det i etterarbeider er uttrykt tolkningstvil om hvem som er ansvarlig for å iverksette og påkoste sikringstiltak for eksisterende bebyggelse. Den stiplede linjen illustrerer tolkningstvilen om hva som i tilfelle er rekkevidden av ansvaret.⁸² Med formuleringen *og/eller* i forarbeidene åpner bestemmelsen for at ansvarssubjektene kan samarbeide og dele på ansvaret for å iverksette og påkoste sikringstiltak. Problemet er imidlertid at verken grunneier eller kommunen iverksetter sikringstiltak, til tross for at det foreligger et sikringsbehov.⁸³ I lys av behovet for økt sikring reises det spørsmål ved om det er behov for en tydeligere grensdragning.

Lovens ordlyd og forarbeider gir begrenset veiledning om hva som var lovgivers intensjon på tidspunktet naturskadeloven ble gitt. Hvordan naturskadeloven § 20 har vært praktisert i retts- og forvaltningspraksis, blir derfor av særlig relevans for å vurdere dagens rettstilstand. Med unntak av forskrift om naturfaretilskudd⁸⁴ kan ingen rundskriv, veiledere, retningslinjer eller liknende legge føringer for hvordan ansvars rekkevidde etter bestemmelsen skal forstås. I en situasjon med tynt rettskildegrunnlag bidrar etterarbeider som redegjør for hvilke virkemidler henholdsvis NVE og kommunene har til rådighet for sikringsarbeidet, også til å belyse hvordan regelverket har blitt og fremdeles blir tolket.

79 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

80 NOU 2022: 3 s. 201.

81 Kommuneleien §§ 1-1 og 2-2 andre ledd.

82 NOU 2022: 3 s. 194 og Meld St. 15 (2011–12) s. 7.

83 NOU 2022: 3 s. 60 og 191.

84 Energidepartementet (2022). Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237.

3.2 Ansvarsgrensesnittet

I stortingsmeldingene om flom og skred ble det uttrykt usikkerhet om rekkevidden av kommunens plikt til å sikre eksisterende bebyggelse.⁸⁵ Det ble argumentert med at naturskadeloven § 20 ikke kunne forstås som at kommunen hadde en juridisk plikt til å gjennomføre sikrings tiltak for egen regning i alle tilfeller der det ble avdekket flom- og skredfare, all den tid det ville innebære en urimelig økonomisk byrde for flere kommuner. Et relevant spørsmål som reiser seg i den forbindelse, er *når* sikringsansvaret inntreffer, samt i hvilken grad en kommunes vanskelige økonomiske situasjon kan begrunne at den ikke etterlever sin plikt etter bestemmelsen.

Det kan utledes av ordlyden sammenholdt med forarbeidene at kommunens plikt ikke gjelder ubegrenset. Plikten begrenses først og fremst ved at sikringsansvaret er delt. Det følger av forskrift om naturskade tilskudd at NVE «kan» yte tilskudd. Statens sikringsansvar begrenser seg til statsbudsjettets rammer,⁸⁶ hvilket innebærer at tilskuddsordningen ikke utløser noe rettskrav. Forskriften skal sikre at tiltakene som velges, er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Som en rettesnor for hvor grensesnittet nedad til kommunens sikringsansvar går, er det uttalt at staten bør sikre i tilfeller hvor sikring innebærer en urimelig stor økonomisk byrde for kommunen.⁸⁷ Av den nye stortingsmeldingen følger det at NVE skal prioritere «større sikringsprosjekt».⁸⁸ Den nedre terskelen for tilskudd er i dag satt til 500 000 kroner.⁸⁹ I den nye stortingsmeldingen om flom- og skred foreslås det å heve den nedre grensen til 1 million kroner.⁹⁰ Det innebærer at en avklaring om ansvarsgrensesnittet mellom grunneier og kommune blir desto viktigere. I underkant av halvparten av søknadene om tilskudd dekkes i dag av NVE.⁹¹ Gjerdrumutvalget legger til grunn at flere av tiltakene som får avslag, både er nødvendige og

85 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 7.

86 Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak i vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) §§ 3 og 4.

87 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76, Meld. St. 15 (2011–12) s. 49 og Innst. 358S (2011–12) s. 9.

88 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

89 Prop. 1 S (2023–24) og Meld. St. 27 (2023–24) s. 73.

90 Meld. St. 27 (2023–24) s. 74.

91 NOU 2022: 3 s. 185 og Riksrevisjonen. 2022 s. 16.

samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁹² Det omtvistede og rettslig interessante er derfor hvordan grunneier og kommunen skal dekke restrisikoen.

Utgangspunktet er at grunneier er ansvarlig for å sikre egen eiendom. Om grensesnittet opp mot kommunens ansvar ble det fastslått i forarbeidene til den første naturskadeloven⁹³ at grunneier selv skulle sørge for sikringstiltak av «begrenset privat interesse».⁹⁴ Det ble likevel antatt «at det i de fleste tilfeller vil bli kommunen som utfører arbeidet». Grunneiers ansvar er utredet i Sandberg mfl.⁹⁵ Den nyeste stortingsmeldingen om flom og skred antyder at rekkevidden av kommunens ansvar fastsettes for de samfunnsøkonomisk lønnsomme sikringstiltakene som staten ikke dekker, så lenge det ikke er urimelig kostnadskrevende for kommunen.⁹⁶ Hva som anses som urimelig kostnadskrevende, beror på en konkret helhetsvurdering. Skjønnsvurderingen hjemles i nødvendighetskriteriet.

En viktig egenskap med pliktbegrepet er i teorien at pliktnormen er dikotomisk, det vil si at plikten ikke lar seg gradere.⁹⁷ Ifølge Eckhoff og Sundby gir det derfor ikke mening å omtale plikter i større eller mindre grad. Det innebærer i konteksten med sikring mot flom og skred at pliktbegrepet i naturskadeloven § 20 isolert sett ikke gir rom for en innskrenkende tolkning, eksempelvis av økonomiske grunner. Der naturskadeloven gir uttrykk for en pliktnorm, finnes det dermed kun to rettslige tolkningsalternativ: Enten er handlingen en plikt, eller så er den ikke det. Pliktens dikotomiske karakter er illustrerende for ansvars plasseringen. Ved å se pliktbegrepet i sammenheng med nødvendighetsbegrepet kan rekkevidden kartlegges nærmere. All den tid pliktbegrepet i seg selv ikke lar seg gradere, er det snarere nødvendighetskriteriet i bestemmelsen som kan åpne for en skjønnsmessig avveining av hvorvidt det skal sikres, og hvilket tiltak som skal velges.

Det er bred enighet i teorien om at man når lovverk har vidt formulerte kriterier som «nødvendig», kan tolke inn et krav om minstestandard.⁹⁸

92 NOU 2022: 3 s. 191.

93 Lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader (opphevet).

94 Ot.prp. nr. 36 (1960–61). s. 9.

95 Sandberg mfl. (2024).

96 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

97 Eckhoff og Sundby 1991 s. 70.

98 Boe 2018 s. 97.

Minstestandard angir en nedre grense for hva som kan godtas innenfor offentlig forvaltning.⁹⁹ I relasjon til naturskadeforebygging kommer kravet om minstestandard til uttrykk i forarbeidene til den første naturskadeloven forkledd som «innen rimelighetens grenser»:

«[...] vil det både fra et nasjonaløkonomisk og privatøkonomisk synspunkt, være vel så god økonomi å legge mest mulig an på å forebygge skader som å erstatte dem som inntreffer, forutsatt at begge deler kan skje innenfor rimelighetens grenser. Så meget mer enn det ved skredskader ikke bare er tale om å verne materielle, men også immaterielle verdier. Idet en søker å oppnå trygghet for menneskeliv, er det viktig å søke skadene forebygget».¹⁰⁰

Forarbeidene ser kravet om minstestandard i sammenheng med krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer at summen av de positive virkningene av tiltaket overgår summen av kostnadene for samfunnet som helhet. En antar da at samfunnet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster for å gjennomføre det.¹⁰¹ Flere studier viser at det generelt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt å forebygge fremfor å gjenopprette.¹⁰² Erfaringer etter ekstremværet «Hans» var at ulike sikringstiltak medførte enten at skader ble unngått eller begrenset.¹⁰³ På generelt grunnlag kan en slå fast at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å påkoste og iverksette sikringstiltak legitimerer behovet for en sterk prioritering av forebygging av naturskadehendelser. Klimaendringene trekker i retning av at det vil være behov for ytterligere sikring.

Kommunalt ansvar for sikring mot naturskaderisiko sorterer under myndighetsutøvelse som reguleres av kravet om forsvarlig forvaltning.¹⁰⁴ Kommunal forvaltning handler i stor grad om administrering av begrensede økonomiske ressurser og fordeling av begrensede fellesgoder, som igjen åpner for en mer eller mindre skjønnsmessig interesseavveining

99 Graver 2019 s. 150.

100 NUT 1959:2 s. 39.

101 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/begreper>.

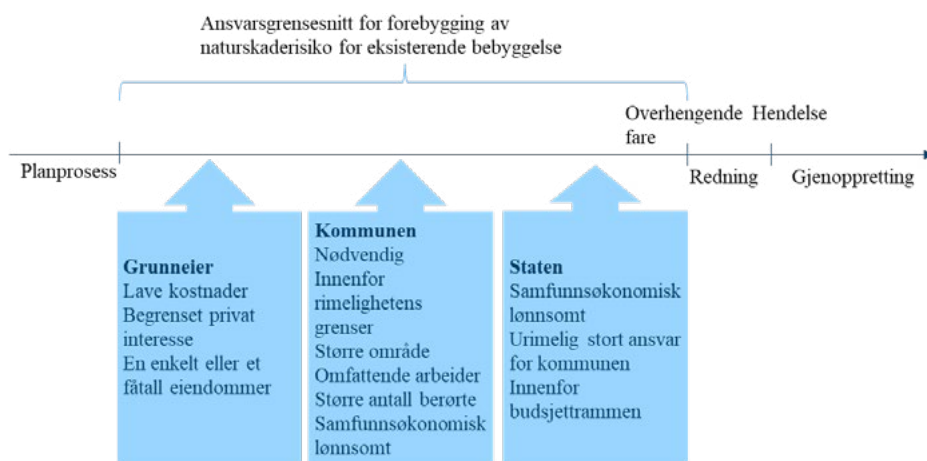
102 Pedersen mfl. 2024 s. 16 og Eidal mfl. 2021 s. 6.

103 Kommunal Rapport 2023. Dette lærte kommunene av ekstremværet Hans. <https://www.kommunal-rapport.no/annonse/dette-laerte-kommunene-av-ekstremvaeret-hans/156267/>.

104 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

tilpasset ethvert konkrete tilfelle. I tråd med føre-var-prinsippet veier det tungt at et tiltak anses samfunnsøkonomisk lønnsomt.¹⁰⁵ I den foregående stortingsmeldingen om flom og skred trekkes paralleller mellom den statlige tilskuddsordningen og kommunens sikringsansvar. Det påpekes at staten ut fra samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser må prioritere hvilke tiltak som skal gis tilskudd, og at «kommunen må for sin del gjøre tilsvarende prioriteringer».¹⁰⁶ Kommunene kan eksempelvis benytte nytte-kostnadsanalyser ved vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et sikringstiltak.¹⁰⁷ Kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet faller dermed innenfor nødvendighetskriteriet.

Forarbeidene sier i så måte at særlig hensynet til sikkerhet, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og forutsigbarhet spiller en nøkkelrolle i interesseavveiningen og helhetsvurderingen av hvorvidt kommunen skal investere i sikringstiltak. Nødvendighetskriteriet fastslår at sikringsplikten rimeligvis ikke kan gjelde ubegrenset. Samfunnsøkonomiske hensyn blir da viktige ved vurderingen av om sikringstiltaket innfrir «innenfor rimelighetens grenser» eller minstestandarden. Ansvarsgrensesnittet kan ut fra den rettsdogmatiske analysen beskrives ved hjelp av figur 3.



Figur 3. Ansvarsgrensesnittet utledet av ordlyd og forarbeidene til naturskadeloven

¹⁰⁵ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 9, Prop. 1S (2021–22) s. 25 og Bugge 2022 kap. 5.3.

¹⁰⁶ St.meld. nr. 15 (2011–12) s. 49.

¹⁰⁷ NOU 1998: 16 s. 8.

Naturskadeloven § 20 pålegger kommunen en plikt og sier når plikten inntreffer, og hvor omfattende denne plikten er. Kommunens sikringsplikt synes å inntre først og fremst i tilfeller hvor sikringstiltaket anses nødvendig. Nødvendighetskriteriets nedre grenseverdi viser at et sikringstiltak ikke anses som nødvendig dersom det har så begrenset privat interesse at det er naturlig at grunneier tar seg av det. Ut fra øvre grenseverdi anses tiltaket som ikke nødvendig når tiltakskostnaden er så stor at det er rimelig at den faller innenfor statens ansvar. Rekkevidden av kommunens sikringsansvar begrenser seg til tiltak som anses samfunnsøkonomisk lønnsomme, herunder der sikringstiltaket er omfattende som følge av at flere eiendommer eller et større område skal sikres. Kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ses i sammenheng med at sikringstiltak anses som et begrenset fellesgode som etterspørres av flere enn det kommunen har kompetanse, kapasitet og ressurser til å bistå med. Sett i lys av at krav om minstestandard leses inn i nødvendighetskriteriet, kan det følgelig ikke forventes noe mer av kommunene enn at de sikrer innenfor rimelighetens grenser.

3.3 Avvikende forvaltningspraksis

Til tross for at de primære rettskildene gir anvisning på ansvarsgrensesnittet,¹⁰⁸ foreligger det ikke noen reell ansvarsdeling i praksis. Kommunene iverksetter i hovedsak ikke sikringstiltak for egen regning i tilfeller hvor staten ikke har ytt bistand.¹⁰⁹ Gjerdrumutvalget la til grunn at kommunene bare har «et visst ansvar for å legge til rette for sikring av eksisterende bebyggelse», men at ansvarsgrensesnittet var uklart.¹¹⁰ Det ble derfor foreslått et lovarbeid med sikte på å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom grunneier og kommune.¹¹¹ Over tid kan rettspraksis bidra til å klargjøre rettstilstanden, men enn så lenge er rettspraksis begrenset.

¹⁰⁸ For en nærmere beskrivelse av skillet mellom primære og sekundære rettskilder, se Skoghøy 2023 kapittel 3.

¹⁰⁹ Riksrevisjonen 2022 s. 16, NOU 2022: 3 s. 60 og 191.

¹¹⁰ NOU 2022: 3 s. 73 og 194.

¹¹¹ NOU 2022: 3 s. 195.

Høyesterett har i skrivende stund ikke behandlet spørsmålet om rekkevidden av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20. Eidsivating lagmannsretts dom, med referanse LE-2011-190892, er eneste kjente rettspraksis som behandler rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Saken omhandlet kommunens ansvar for gjennomføring av snøskredsikringstiltak for en hytteeiendom i Vågå kommune. Grunneier fikk ikke medhold i kravet. Lagmannsretten tok utgangspunkt i at grunneier har det primære ansvaret for å sikre egen eiendom. Det fremgår også av bevisvurderingen at kommunen hadde vurdert og konkludert med at det ikke var regningssvarende å sikre de berørte tomtene. Refusjonsadgangen etter naturskadeloven § 24 ble også løftet frem av lagmannsretten. Det fremgår imidlertid ikke klart fra begrunnelsen om lagmannsretten uttalte seg på bakgrunn av sakens beviser spesielt eller på mer rettslig grunnlag generelt, eller hvordan kildene vektet. I begrunnelsen synes lagmannsretten å legge til grunn en høy terskel for at kommuner kan bli stilt ansvarlige for å påkoste og iverksette sikringstiltak:

«Når det konstateres rasfare etter at en eiendom er bebygd, vil det være grunneiers ansvar å iverksette og bekoste nødvendige sikringstiltak. *Kommunen har ikke noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre slike tiltak.* Naturskadeloven er ingen rettighetslov i den forstand at den gir rettssubjekter rettskrav på kontant-lytelser eller tilskudd til sikringstiltak fra kommunen» (vår utheving).¹¹²

Dommen ble ikke påanket. Tolkningstvil om rekkevidden av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20 kan oppstå som følge av at det ikke vises til hvilke beviser eller rettskilder argumentasjonen hviler på.¹¹³ Den siterte uttalelsen kan isolert sett bidra til at rettsanvendere tolker kommunens ansvar etter bestemmelsen mer begrenset enn det ordlyden skulle tilsi.

Det finnes konkrete eksempler på at lagmannsrettens resonnement er benyttet som generell argumentasjonskilde for at kommunen ikke er pliktig til å iverksette sikringstiltak for eksisterende bebyggelse. I siktelsen

¹¹² LE-2011-190892, under rettens vurdering 6. avsnitt.

¹¹³ Shelby, Liv (2016). Gyldendal rettsdata (2016). Norsk lovkommentar til naturskadeloven § 20, 27.10.2016. <https://min.rettsdata.no/Dokument/gL199403252D7?directHit=1&dq=naturskadeloven¬eid=gN199403252D7z2E58>.

mot Gjerdrum kommune ble det i ulike støtteskriv for kommunen vist til nettopp dette.¹¹⁴ Slike dokumenter inngitt i forbindelse med siktelsen må riktignok tolkes i lys av å være forsvarstaler, som naturlig nok argumenter ut fra et ønske om at saken henlegges, eller at kommunen frifinnes, hvilket også ble det endelige resultatet.

Gjerdrumutvalget påpeker at uttalelsen om at kommunen ikke har noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre sikringstiltak i lagmannsrettens dom, «[...] kan oppfattes å stå i kontrast til merknader til naturskadeloven § 20 i Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) som viser til at kommunen plikter å vurdere om sikringstiltak er nødvendig, og å iverksette slike tiltak».¹¹⁵

Øvrige eksempler på offentlige uttalelser som tilsynelatende går langt i å tolke kommunens sikringsansvar innskrenkende, finnes i Meld. St. 10 (2016–2017) og Meld. St. 5 (2020–2021), hvor det ble påpekt at «[s]ikring av eksisterende bebyggelse er ikke en plikt, verken for eier, kommunen eller for staten».¹¹⁶

I forbindelse med representantforslag 92 S (2020–2021) fra olje- og energikomiteen om klimatilpasning og styrket flom- og skredforebygging uttalte olje- og energiminister Tina Bru følgende: «Huseiere har i utgangspunktet ikke rettskrav på støtte fra det offentlige, verken fra kommunen eller staten. Kommunene har heller ikke en juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak, men har et generelt ansvar for innbyggernes trygghet».¹¹⁷

Til sammenlikning synes den nye stortingsmeldingen å tegne et mer nyansert bilde av rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Det presiseres at verken grunneier eller staten har en rettslig sikringsplikt, men at kommunen spiller en nøkkelrolle i sikringen av eksisterende bebyggelse.

¹¹⁴ KS (2022) Støtteskriv til Gjerdrum kommune. Brev til Oslo Statsadvokatembeter av 04.02.2022. <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/stotteskriv-for-gjerdrum-kommune/> og Advokatfirmaet Wiersholm AS v/ advokat Fougner (2022) «Utredning 16. mai 2022. Faktiske og rettslige forhold ved siktelsen av Gjerdrum kommune. Utført av Advokatfirmaet Wiersholm AS på vegne av Gjerdrum kommune». <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/pdf-bibliotek/aktuelle-nyheter/2022-05-16-utredning---gjerdrum-kommune-navnevasket-versjon.pdf> s. 82, 87 og 114.

¹¹⁵ NOU 2022: 3 s. 194.

¹¹⁶ Meld. St. 5 (2020–21) s. 106 og Meld. St. 10 (2016–17) s. 79.

¹¹⁷ Innst. 316S (2020–21), vedlegg 2 s. 3.

Det påpekes at kommunen er i best posisjon til å vurdere behovet for sikring og prioritere hvilke områder som bør sikres. I lys av at det forutsettes at NVE prioriterer større sikringsprosjekter, ble det ansett naturlig at kommunen tok ansvar for at øvrige samfunnsøkonomisk lønnsomme sikringstiltak for eksisterende bebyggelse ble gjennomført, så lenge tiltaket ikke var urimelig kostnadskrevende for kommunen.¹¹⁸

Selv om den nye stortingsmeldingen bidrar til å klargjøre gjeldende rett, er det fremdeles tvil om rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Det er derfor relevant å undersøke hvordan kommuner tolker og praktiserer sitt ansvar.

4 Resultater fra intervjuene

4.1 Om informantene

Kommunene fordeler seg likt mellom små (< 5 000 innbyggere), mellomstore (5 000–19 999 innbyggere) og store kommuner (> 20 000 innbyggere). Alle kommunene har flom- og/eller skredrisiko, og mange har andre naturskaderisikoer i tillegg, som storm, stormflo og flodbølge. Alle kommunene har opplevd en naturskadehendelse de siste 30 årene, med ulikt omfang, og samtlige har gjennomført sikringstiltak i kommunen, selv om det kan ha vært mer enn 30 år siden. Figur 4 viser den geografiske spredningen blant informantene. Longyearbyen er ikke en kommune, men strukturen til lokalstyret kan sammenliknes med kommuner. Svalbard er ikke underlagt naturskadeloven, men har opplevd store naturskadehendelser og gjennomfører omfattende sikringstiltak. NVE, Innlandet fylkeskommune og Kommunesektorens organisasjon (KS) kan uttale seg om flere kommuners sikringsarbeid, slik at resultatene i større grad kan generaliseres. Videre i dette kapittelet gjengis resultater fra intervjuene.

¹¹⁸ Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.



Figur 4. Informantenes kommunestørrelse, risikoer og geografisk plassering

4.2 Ansvarsforståelsen i kommunene

Mange av kommunene oppgir at deres hovedansvar er å sørge for at det ikke bygges i faresoner, samt å beskytte innbyggernes liv og helse. Mange oppgir at kartlegging er en viktig oppgave. Det gjøres sikring i forbindelse med utbygging, og da kan det være snakk om samarbeid og samfinansiering med private aktører, og da primært utbyggere.

De fleste kommunene mener at sikring er den enkelte grunneiers ansvar. Flere av kommunene sier at de er blitt kontaktet av grunneiere som ønsker at det skal gjennomføres sikringstiltak, men at de har meldt tilbake at det er grunneierens ansvar. Det ser likevel ut til at kommunene

gjennomfører en del sikring, også av eksisterende privat bebyggelse, uten at private grunneiere blir krevd refusjon. Hvis det er snakk om mer omfattende sikringstiltak, er støtte fra NVE ofte avgjørende for om det gjennomføres sikring. Kommunene synes å ta på seg distriktsandelen¹¹⁹ på egen hånd. Det er som oftest en naturskadehendelse som utløser sikringstiltak. Flere av kommunene oppgir at det er kommunal grunn som prioriteres, men at det også gjøres vurderinger om sikringstiltaket er nødvendig for å unngå skader, hvor omfattende tiltaket og tiltakskostnaden er, om det involverer kritiske samfunnsfunksjoner, og hvor mange grunneiere som er berørt. Dersom sikringstiltaket også omfatter kommunal infrastruktur eller gjøres i forbindelse med utvikling av bebygd areal, økes distriktsandelen,¹²⁰ men flere av de intervjuede kommunene oppgir at de ikke krever refusjon av private grunneiere i disse tilfellene heller. De færreste kommunene synes å kjenne til adgangen til å kreve refusjon i medhold av naturskadelovens § 24, og hjemmelen de viser til for å kreve refusjon, er knyttet til plan- og bygningsloven § 18-3, som gjelder tilknytning til vei og vann-, overvann- og avløpssystemet.

Det kan utledes av intervjuene at de sikringstiltakene som er gjort for egen regning, ble iverksatt fordi det ble oppfattet som nødvendig at tiltaket ble gjennomført raskt fordi faren syntes overhengende. Mange av kommunene oppgir at beslutninger om sikring skjer ganske tilfeldig for hver enkelt sak etter hvert som behovet dukker opp og er avhengig av om det er satt av midler til sikring i budsjettet. Det gjøres derfor i liten grad en gjennomtenkt og planlagt prioritering av hvor det skal sikres først, eller hvilke tiltak som skal velges. Det var stor enighet blant informantene om at kommunene bør ha en samordnings- og koordineringsrolle overfor berørte grunneiere, men at denne rollen synes å begrense seg til å arrangere informasjonsmøter eller spre informasjon på andre måter, for eksempel knyttet til funn i nye kartlegginger, og at kommunene ikke ønsker å bistå som meglingspart.

Få av de intervjuede kommunene har gitt grunneiere tillatelse til å rive eller flytte bebyggelse på grunn av naturskaderisiko. Terskelen er høy i

¹¹⁹ Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

¹²⁰ NOU 2022: 3 s. 64.

kommunene for å gå til det skrittet. Kommunene viser til at det mangler instruksjer eller retningslinjer for praksis om å flytte byggverk eller oppføre byggverk på et nytt sted. Det påpekes også at det er nødvendig å ha med NVE når en slik beslutning skal tas. NVE støtter kommuner i flytte- og rivesaker,¹²¹ men de behandler kun to saker i året i gjennomsnitt. Det gjelder som regel tilfeller hvor det ikke er mulig å sikre, og ofte er det snakk om bare én eiendom.

Ansvarsrisiko, altså at kommunene risikerer å bli stilt til ansvar for unnlatt etterlevelse av sikringsansvaret, kan være en driver for gjennomføring av sikringstiltak. Handling for å redusere ansvarsrisikoen kan indikere hva kommunene oppfatter som sitt ansvar, og informantene fikk derfor noen spørsmål om vurdering av ansvarsrisiko. Det ble nevnt i intervjuene at et uheldig utfall av ansvarsavklaring er at frykt for å måtte stå til ansvar, kombinert med manglende kompetanse og ressurser, kan føre til handlingslammelse eller ansvarsfraskrivelse. Med unntak av Trondheim kommune, som har et pågående prosjekt med kartlegging av ansvarsrisiko,¹²² har ingen av de intervjuede kommunene vurdert ansvarsrisiko relatert til naturskaderisiko mer overordnet. Ansvar vurderes for hver enkelt sak som dukker opp, og det er gjerne knyttet til plan- og bygningsloven, som står kommunene nærmest. Kommunene som kjenner til naturskadeloven, oppgir at ansvar etter naturskadeloven har vært prøvet sivilrettslig én gang, og at kommunen fikk medhold.¹²³ Videre vektlegges det at straffesaken mot Gjerdrum kommune ble henlagt etter kvikkleireskredet.¹²⁴ Det er et fåtall av kommunene som har vært involvert i regres-saker knyttet til naturskade, og flere oppgir at de tror de står støtt dersom de har planverket i orden. Hva kommunen hadde grunnlag for å vite på tidspunktet det ble gitt byggetillatelse, tillegges stor vekt i slike saker. Siden det er usikkert når en naturskade eventuelt vil inntre, og omfanget

121 NVE. Riving og flytting av fareutsatt bebyggelse med personopphold. <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/riving-og-flytting-av-fareutsatt-bebyggelse-med-personopphold/>.

122 Miljødirektoratet. Ansvarsrisiko i planlegging. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-prosjekter/2023/ansvarsrisiko-i-planlegging/>.

123 LE-2011-190892.

124 Henleggelsen. https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/bildebibliotek/aktuelle-nyheter/leiskred/14_01_14-brev-til-gjerdrum-kommune-2022-11-14_10-31-41.pdf.

av den, ble det nevnt i intervjuene at kommunen neppe kan klandres, selv ved naturskadehendelser innenfor kjente faresoner. Regress i forbindelse med overvannsskader ser ut til å være en mer etablert praksis.

Kommunene har ansvar for å følge opp bekymringsmeldinger, og Gjerdrum kommune ble sikret etter skredet hvor det ble anført at de ikke hadde fulgt opp gjentatte varsler og bekymringsmeldinger.¹²⁵ Det er lite kjennskap til naturskadeloven i kommunene. Likevel har det blitt mer søkelys på behandling av bekymringsmeldinger etter Gjerdrum-skredet. Samtidig ble det påpekt at det etter Gjerdrum-skredet kom inn mange bekymringsmeldinger fra folk i kjente skredfaresoner. Mange av henvendelsene kunne legges bort, men det krever ressurser som kan vurdere hver enkelt henvendelse. De fleste har et system for å ta imot bekymringsmeldinger og et uteteam som går på befaring. Befaring kan utløse gjennomføring av tiltak, spesielt hvis det ser ut til å haste. I intervjuene kom det også opp et eksempel på sikringstiltak som ble utløst av gjentatt varsling. Samtidig kan det være behov for en spesiell fagkompetanse for at den reelle faren skal oppdages på befaring, noe en del kommuner oppgir at de mangler. Et system for å registrere og analysere varslinger og bekymringsmeldinger ser ut til å mangle i de fleste kommuner. Noen kommuner oppgir at de benytter geografisk plasseringsverktøy (GIS) til å behandle bekymringsmeldinger, men at det mangler klassifisering eller koder for om det bør følges opp videre. Områder som ikke har akutt fare, kan derfor «gå i glemmeboken» hvis kommunen ikke får nye henvendelser som angår det samme. Flere nevner også at innbyggerne ikke nødvendigvis er kjent med kommunens rutiner og hvor de skal rette henvendelsen. Et annet hinder er saksbehandlingstid. Kommer bekymringsmeldingen til postmottak, kan det ta tid før den når riktig saksbehandler. Dette avhenger av saksbehandlingskapasiteten i kommunen. Naturskadeforsikringsloven § 1 sjetten ledd gir mulighet for avkortning ved manglende tilsyn og vedlikehold. Kommunene blir som regel tiltakshavere dersom de får innvilget støtte fra NVE til sikring. I intervjuene kom det frem at kostnader ved vedlikehold kan bli omfattende. Ved eldre

125 Politiet sikter Gjerdrum kommune. <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/aktuelt/politiet-sikter-gjerdrum-kommune/>.

sikringsanlegg følger det ikke med veileder for forvaltning, drift og vedlikehold, og det kan være vanskelig for kommunene å vite hvordan anlegg skal driftes og vedlikeholdes. De aller fleste kommunene oppgir at de ikke har rutiner for tilsyn og vedlikehold av sikringsanlegg, og at det ikke settes av penger i budsjettet til det. Det ble videre påpekt i intervjuene at kriteriene for om det skulle gjøres sikring, var mindre restriktive før, og at arealbruken kan ha endret seg, slik at sikringstiltaket ikke anses som nødvendig lenger.

4.3 Drive og muliggjørere for sikring

Det ble nevnt i intervjuene at det er kostnadseffektivt å forebygge fremfor å gjenopprette, og at det er NVEs engasjement som bidrar til å trekke frem de beste prosjektene. NVE har høy tillit og er en stor støtte for kommunene, både for rådgivning, i forbindelse med riving og flytting og som støtte til kartlegging og tiltak. Selv om distriktsandelen og forpliktelser knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av sikringstiltak kan være tyngende for kommuner, blir tiltakene det søkes om, nesten uten unntak gjennomført. Det finnes noen eksempler på kommuner som har søkt og fått innvilget tilskudd fra NVE, men som ikke har iverksatt tiltaket, men dette er ikke utbredt, og eksemplene kommer ikke fra de intervjuede kommunene. Lokal tilstedeværelse gjennom regionskontorene til NVE blir verdsatt i kommunene. De som har hatt NVE helt tett på, har brukt lokale representanter til befarings- og rådgivning. NVE er også nevnt som en ressurs i sammenheng med veiledere og webinarer. NVE har et bredt og godt dokumentert referansegrunnlag basert på erfaring med å jobbe med kommuner og uttesting av ulike løsninger og virker spesielt å være på tilbudssiden ved større hendelser. Statsforvalteren tildeler skjønnsmidler som kommunene kan søke på, og Miljødirektoratet har en støtteordning for kompetanseløft på klimatilpasning rettet mot kommuner.¹²⁶

Flere av kommunene sier at de merker klimaendringene, både i form av hyppigere hendelser og endringer i hendelsenes karakter. Hendelser

¹²⁶ Miljødirektoratet. Tilskudd til klimatilpasning. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/tilskudd-til-klimatilpasning/>.

kan utløse tiltak og bidrar til økt interesse og aksept både i befolkningen og politisk. Det gjelder spesielt for hendelser som har rammet steder som tidligere har vært oppfattet som trygge. Hvert år er det skredulykker med dødsfall i Troms, men det skyldes som regel at folk har oppsøkt skredutsatte områder, for eksempel til fjellturer. Det oppfattes som mer skremmende når skredet treffer en bolig¹²⁷ eller et idrettsanlegg¹²⁸. Flere av kommunene har gjennomført sikringstiltak etter hendelser og har merket en tydelig effekt av tiltaket ved neste hendelse.¹²⁹

Innbyggerengasjement og politisk vilje synes også å bli utløst dersom en faresone hindrer for eksempel sentrumsutvikling.¹³⁰ Det er nemlig restriksjoner mot å bygge ut i faresoner.¹³¹ Flere intervjuede kommuner nevner at samfunnsutvikling veier tungt. Samfunnsansvar blir nevnt som en driver for sikring. Samfunnsansvaret kan trigges av innbyggerinvolvering og politisk forankring. At kommunene velger å ta på seg et utvidet ansvar, vil si at de tar på seg en samordnings- og koordineringsrolle. Selv om det ikke anses som kommunens plikt, er de villige til å gjøre det for å vise at de som kommune stiller opp.

Flere kommuner nevner at de bør gjøre egne risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for klimarisiko eller mer spesifikt per risiko. Det er mye som skal favnes i en overordnet ROS-analyse, som vurdering av risikoen for terrorangrep og pandemiutbrudd, og kommunene føler derfor at klimadelen av den overordnede ROS-analysen ikke blir gjort grundig nok. En driver for kartlegging som kan utløse sikring, er datagrunnlag og verktøy for behandling av data. Flere kommuner har GIS-kompetanse og har blant annet koblet digitale kart til offentlig

127 iTromsø 2023. Hus og fjøs tatt av skred og feid på havet – to personer bekreftet omkommet. <https://www.itromso.no/nyheter/i/9zx2Ww/hus-og-fjoes-tatt-av-skred-bodde-folk-paa-eiendommen>. NRK 2015. To omkom i skred på Svalbard. <https://www.itromso.no/nyheter/i/9zx2Ww/hus-og-fjoes-tatt-av-skred-bodde-folk-paa-eiendommen>.

128 BT 2024. Nytt ras. <https://www.bt.no/hendelser/i/qPAAko/vaksdal-nytt-ras-over-fotballbanen-til-dale-il>.

129 Bygg.no 2023. Bygget flomsikring til 130 millioner – mener Brandbu hadde stått under vann uten. <https://www.bygg.no/bygget-flomsikring-til-130-millioner-mener-brandbu-hadde-statt-under-vann-uten/1531603/>.

130 NRK 2024. Huset til Emil brant ned – nå får han ikke bygge det opp igjen. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/byggestopp-i-lyngen-pa-grunn-av-fare-for-ras-fra-nordnesfjellet-1.16993499>.

131 Plan- og bygningsloven § 28-1.

tilgjengelige klimarisikodata, som Nasjonal database for grunnundersøkelser, NADAG.¹³² Tilgjengeliggjøring av kartløsninger benyttes av konsulentbransjen, men også av innbyggerne. Krisehåndteringsverktøyet RAYVN¹³³ får god omtale i kommunene som har tatt det i bruk, blant annet fordi det er enkelt å bruke og har en samvirkefunksjon som gjør at informasjon som er samlet i verktøyet, kan deles. En informant fortalte at før de begynte å bruke RAYVN, foregikk loggføringer på Post-it-lapper, e-post og telefon, og at etterprøvbarhet manglet. Når det gjøres befaringer, kan dokumentasjon og bilder legges inn i verktøyet. Statsforvalteren kan komme med innspill til kommunenes helhetlige ROS-analyse, og bekymringsmeldinger eller påminnelser om tilsyn og vedlikehold kan også komme fra Statsforvalteren.

De som samarbeider med andre, trekker dette frem som en driver for forebygging. Store naturskadehendelser kan ramme en liten kommune med liten administrasjon eller dårlig økonomi. Naturskaderisiko tar heller ikke hensyn til kommunegrenser. Samarbeid kan være i form av å dele på fagressurser, slik som kommunegeolog, eller benytte regionens vannområdekoordinator,¹³⁴ eller bidra til erfaringsutveksling i nettverk¹³⁵ for sikring eller klimatilpasning. Samordning er helt nødvendig når det er snakk om sikringstiltak som sikrer statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur. Flere kommuner har opprettet en intern klimatilpasningsgruppe som går på tvers av sektorer og fag, og som blant annet skal sørge for at ansvar for forebygging blir plassert i kommunen. Deltakelse i klimatilpasningsgruppen vil være et tillegg til andre oppgaver. Det er kun de største kommunene som kan ha dedikert personell til klimatilpasning. Flere av kommunene sier at de ønsker seg et nettverk for erfaringsutveksling, og flere nevner at de har uformelle diskusjoner med

132 NADAG. <https://www.ngu.no/geologisk-kartlegging/om-nadag-nasjonal-database-grunnundersokelser>.

133 RAYVN. <https://rayvn.global/>.

134 Vannområdekoordinator. <https://www.vannportalen.no/organisering2/vannforvaltning-nasjonalt/vannomrader/>.

135 Nordnorsk Skredovervåkning. <https://www.karlsoy.kommune.no/aktivt-arbeid-mot-snoeskred.6657202-411709.html>.
Nettverk Klimatilpasning Trøndelag. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/om-klimatilpasningsarbeidet/klimatilpasning-nettverk-trondelag/>.

nabokommunene om felles problemstillinger. Noen av møtene er det Statsforvalteren som initierer, basert på identifiserte felles utfordringer. Deltakelse i forskningsprosjekter blir også løftet frem som en driver. Slike prosjekter fremmer tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid og samarbeid med ulike næringslivsaktører og andre interessenter, og det bidrar til å redusere silopraksisen.

Enkelte kommuner som har bebyggelse inntil veier og jernbane, er prisgitt at fylkeskommunen og nasjonale infrastrukturere gjennomfører sikring som også berører utsatte bygninger. Dersom det er snakk om sikring av vannkraftregulerte vassdrag, påpeker flere informanter at kraftselskaper kan være viktige bidragsytere. Samtidig ble det nevnt at NVE trekker seg ut dersom kraftselskapene går inn. Kommunene kan derfor være redde for at de mister tilgang til kompetanse fra NVE hvis de inngår samarbeid med kraftselskaper.

Det ble nevnt i intervjuene at lokale nemnder ofte gjorde tilsyn, men at det har blitt mindre av dette. Likevel er det flere som nevner at innbyggerne generelt er flinke til å si fra dersom de observerer naturskaderisiko. Karlsøy kommune har rekruttert snøobservatører for å avdekke snøskredfare.¹³⁶ Disse gjør daglige målinger som sendes til Meteorologisk institutt mot et vederlag.

Mulighet til å kreve refusjon kan føre til at det sikres i større utstrekning, men mange kommuner vegrer seg. Flere av informantene nevner imidlertid at de forventer mer bruk av refusjon i kommunene fremover, og flere av de intervjuede kommunene nevner at refusjonsadgang er noe de skal se nærmere på. Det finnes også støtteordninger på fylkesnivå som grunneierne kan søke på for å bidra til å dekke distriktsandelen, slik som SMIL-midler¹³⁷ og stimuleringsmidler¹³⁸.

¹³⁶ Karlsøy kommune. Ønsker du å være snøobservatør? <https://www.karlsøy.kommune.no/oensker-du-aa-vaere-snoobservatoer.6633809-411709.html>.

¹³⁷ Landbruksdirektoratet. Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL). <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/ordniner-for-jordbruk/tilskudd-til-spesielle-miljotiltak-i-jordbruket-smil>.

¹³⁸ Rusdal og Aall 2019 s. 25.

4.4 Barrierer for kommunen å gjennomføre sikring

Manglende kunnskap, kompetanse og kapasitet blir ofte nevnt som de viktigste barrierene for klimatilpasning i kommuner.¹³⁹ Kommunene er rigget for drift. Det som brenner mest, prioriteres, og det å være i forkant og proaktiv faller ned på prioriteringslista etter hvert som mer presserende behov dukker opp. De fleste informantene erkjenner at det som gjøres, langt ifra tilfredsstillende behovet for sikring, og at de kunne ønske de kunne gjort mer. Flere sier at slik situasjonen er i dag, er det beredskap de har å stille opp med.

Kommunene må sjonglere oppgavene, og klimatilpasning er ett av mange ansvarsområder. Også innenfor klimatilpasning er det mange hensyn kommunene skal ta, for eksempel skal de ivareta kulturminner, natur og landbruk. De fleste små kommuner kan ikke ansette en egen hydrolog eller geolog, men leier inn kompetanse ved behov. De fleste kommuner har heller ikke en person som jobber dedikert med naturskadeforebygging, men flere sier at de ønsker seg mer ressurser, slik at de kan ha folk til å jobbe fulltid med klimatilpasning. Klimatilpasning og naturfareforebygging kommer som tilleggsoppgaver sammen med andre ansvarsområder, hvis det i det hele tatt er definert i stillingsinstruksen. Både det å få tak i folk med rett kompetanse og det å få dem til å bli blir frontet som en utfordring i kommunene.

Vi har også sett eksempler i intervjuene på at kommunene har ekspropriert arealer for å kunne gjennomføre sikringstiltak. Det kan bli dyrt hvis grunneier ikke vil selge. Likevel er det flere kommuner som tar til orde for grunnerverv fremfor rettigheter til tilgang og vedlikehold. Det kan være tid- og ressurskrevende å havne i en forhandlingsposisjon med grunneier, og det kan være vanskeligere å inkludere tilleggsgoder til tiltaket som gagnar lokalbefolkningen, men ikke nødvendigvis grunneieren, for eksempel å etablere en turvei på en flomvoll.

Flere kommuner nevner at budsjettet til NVE er for lite, og at et årlig tilskuddsbudsjett kun dekker ett til to store sikringstiltak. Miljødirektoratets støtteordning for kommuner ble også sammenliknet

¹³⁹ If og Cicero 2023 s. 3.

med klimasatsmidler¹⁴⁰, som et eksempel på hvor lite dette blir prioritert fra nasjonale myndigheters side. Flere av informantene nevner at selv distriktsandelen kan være vanskelig å finne midler til. Det ble nevnt i intervjuene at distriktandelen blir tolket som kommunens andel, og at det er forventet at kommunene tar seg av denne. Ingen av våre informanter har krevd refusjon. Tiltak har kun vært finansiert av grunneiere dersom det er snakk om ny utbygging. Grunner for ikke å kreve refusjon som ble nevnt i intervjuene, er at man kan gjøre seg veldig upopulær i befolkningen. Refusjonskravet på 330 000 kroner i gjennomsnitt som Lillestrøm kommune sendte 21 grunneiere ved elva Leira for bygging av flomvoll var omstridt.¹⁴¹ Kommunene må være påpasselige med ikke å forskjellsbehandle innbyggere og næringsaktører. Å utarbeide søknaden om tilskudd og planlegge og lede anleggsprosjekter krever kompetanse og ressurser. I tilfellene hvor det er gjennomført sikring og kommunen står som tiltakshaver, kan tilsyn, vedlikehold og utskifting kreve spesialkompetanse og være kostbart og tidkrevende. For å kunne sette på plass et prosjektteam må man vite hvilken kompetansesammensetning som trengs. Mange nevner derfor manglende bestillerkompetanse som en viktig barriere.

Kommunene er seg sitt ansvar bevisst når det gjelder kartlegging, men det krever også mye ressurser, og ofte er det behov for å leie inn fagkompetanse. Når det bestilles utredninger av fagkonsulenter, er det kommunens oppgave å godkjenne disse. Det krever fagforståelse å skulle gå god for en fagrapport. Det er dessuten et kartleggingsetterslep, så kommunene har ikke fullstendig oversikt over alle fareusatte områder. Mange mindre vassdrag er for eksempel ikke kartlagt. Flere av kommunene sier at det ikke er gjort en systematisk gjennomgang av fare- og aktsomhetssoner. Kommunene har heller ikke oversikt over sikring som er gjort av private grunneiere på eget initiativ. En grunn til manglende oversikt som ble nevnt i intervjuene, er at det foreløpig ikke finnes gode GIS-baserte eller nettbaserte løsninger som kan lette kartleggingsarbeidet for oppdatering

¹⁴⁰ Miljødirektoratet. Klimasats. <https://www.miljodirektoratet.no/klimasats>.

¹⁴¹ Aftenposten (2024). Hendelser med vann. <https://www.aftenposten.no/norge/i/400bB6/kommunen-skal-sikre-omraadet-mot-flom-men-det-er-naboene-som-faar-regningen>.

av sikringsbehov og gjennomført sikring. Dette er imidlertid under utvikling.

Flere av informantene påpeker at den faglige kompetansen på fylkesnivået som kommunene har kunnet lene seg på, har svekket seg. Mange savner blant annet en fylkesgeolog. Det er ikke alle kommuner som har tilgang til denne ressursen. Videre nevner flere av kommunene at det jobbes mye i siloer i kommunen. Deling av fagressurser på tvers av kommuner, deltakelse i nettverk eller opprettelse av en tverrfaglig fokusgruppe på klimatilpasning kunne bidratt til kompetansebygging, men flere av kommunene vedgår at dette er noe de kan utnytte seg mer av. En kommune nevnte at det er mye nyttig kunnskap rundt omkring i kommunen, men at denne kunnskapen ofte er taus. Slike strukturer er sårbare ved utskifting.

Uavklart ansvarsrekkevidde blir også nevnt som en barriere for sikring i intervjuene. Det er uklart hva kommunen har ansvar for, og det kan være uenighet innad i kommunen om hvilket ansvar kommunen skal ta. Det nevnes også i intervjuene at kommunen mangler tydelige føringer på hvordan de skal prioritere. Risikoaksept og risikooppfatning kan også variere innad i kommunen og blant befolkningen, slik at aksept for gjennomføring av tiltak også varierer. Klimatilpasning har etter hvert fått mer oppmerksomhet i kommunene, men det gjør seg hovedsakelig gjeldende ved ny utbygging og når faren er overhengende. Det at naturskadeloven § 20 nevner plan- og bygningsloven, kan ha ført til mer fokus på ny bebyggelse i kommunene. Det ble også nevnt i intervjuene at fokuset på ny bebyggelse fremfor eksisterende skyldes føringer fra nasjonale myndigheter. Det ble omtalt som litt pussig, siden det meste tross alt er bygd. Det påpekes også i intervjuene at tiltak i medhold av vannressursloven er komplekst og kan bidra til handlingslammelse.

Det politiske nivået har i beste fall et fireårs perspektiv, og det politiske presset til å gjennomføre varige sikringstiltak avtar med avstanden til hendelser. Politisk forankring kan derfor være en viktig barriere, spesielt i kommuner som ikke har hatt en alvorlig hendelse, eller der det er lenge siden sist hendelse. Da kan andre prioriteringer komme først. Veldig inngripende tiltak og tvang kan være spesielt vanskelig å gjennomføre og få gjennomslag for politisk, spesielt i mindre kommuner. Hvis kommunen

for eksempel skal illegge bygge- og deleforbud eller kreve riving og flytting, kan det være vanskelig hvis det gjelder noen man har et personlig forhold til.¹⁴² Det ble også sagt i intervjuene at innbyggerne forventer at kommunen støtter innbyggerne og næringslivet og står stødig i sine beslutninger.

Det ble også nevnt i intervjuene at siden NVE ønsker at søknader om tilskudd skal gå via kommunene, tror grunneiere at ansvaret tilfaller kommunen. De forventer at kommunen skal ordne opp. Flere av informantene er også av den oppfatning at grunneierne forventer at kommunen skal ta ansvar for tilsyn og vedlikehold, selv der tiltak er plassert på en privat grunneiers eiendom. Det ble også nevnt som en barriere at når kommuner gjennomfører sikring for private grunneiere, skaper det en presedens og forventning om at kommunen skal gjøre dette i alle liknende tilfeller. Ved gjennomføring av tiltak blir det kommunens ansvar å gjøre tilsyn og sørge for vedlikehold under hele levetiden. Det kan føre til handlingslammelse. Naturinngrep og estetikk ble også nevnt som barrierer. De blir riktignok ikke tillagt stor vekt dersom det er snakk om fare for liv og helse, men de kan likevel bidra til misnøye blant dem som bor eller har næringsvirksomhet i nærheten av sikringstiltaket.

5 Diskusjon: Hva må til for at det skal sikres i større utstrekning?

5.1 Ansvarsavklaring

Tydelig ansvars plassering og avklart ansvarsgrensesnitt synes å være viktige forutsetninger for at kommunene skal ta sitt ansvar og forebygge naturskadehendelser.

Flertallet og vektige rettskilder som lovens ordlyd og forarbeider taler for at kommunen har et sikringsansvar for eksisterende bebyggelse, mens enkelte kilder og forvaltningspraksis hevder at ansvaret for å sikre eksisterende bebyggelse ikke er tydelig nok til å kunne statuere et

¹⁴² NRK (2023). Flommen i Nesbyen: Trygve (92) vet ikke om han kan flytte hjem. https://www.nrk.no/buskerud/nesbyen-kritiseres-etter-ekstremvaeret-_hans_-_55-huseiere-berort-av-byggeforbud-etter-flom-1.16632250.

sikringsansvar. Etterarbeider, underrettspraksis og forvaltningspraksis er egnet til å så tvil om hva som utgjør ansvarsgrensesnittet mellom grunneier og kommunen. Ut fra intervjuene er det grunn til å tro at uklarheten i ansvarsforståelsen har gitt konsekvenser for hvordan kommuner har forholdt seg til sitt ansvar etter naturskadeloven § 20. Innskrenkende tolkning av kommunens ansvar for å forebygge naturskade kan ha bidratt til at sikringstiltak som regel ikke blir iverksatt på kommunenes eget initiativ med mindre NVE yter tilskudd. Behovet for ansvarsavklaring har to sider. For det første bør det avklares hvilket rettslig innhold sikringsansvaret har, og for det andre synes det å være behov for en klarere ansvarsrekkevidde. Hyppigere og kraftigere ekstremvær og naturskadehendelser som følge av klimaendringer forsterker behovet for å avklare ansvarsrekkevidden.

Behovet for rettsavklaring gjør seg særlig gjeldende for kommuner som tolker sikringsansvaret begrenset til grunneiers ansvar, til kartlegging, til planarbeid knyttet til ny bebyggelse og akutt beredskap, eller til betaling av distriktsandelen i situasjoner hvor NVE yter tilskudd til tiltak. Det finnes ingen rettslige holdepunkter for en slik innskrenkende tolkning i de primære rettskildene. Analysen danner dermed grunnlag for å advare mot en kommunal praksis som undergraver lovgivers intensjon og pliktbestemmelsens normative kraft. Etterarbeid antyder at det er usikkerhet knyttet til omfanget av sikringsansvaret, og begrenset rettspraksis indikerer at terskelen for å ilegge kommunen ansvar kan være høy. Tendenser til avvikende praksis reiser spørsmål om det er behov for en lovendring eller en avklaring i Høyesterett for å tydeliggjøre ansvarsgrensesnittet.

Selv om bestemmelsens ordlyd er tydelig på at kommunen har en plikt til å forebygge naturskader på eksisterende bebyggelse, og legger føringer for rekkevidden av sikringsansvaret, er det ikke vanskelig å forstå kommunens handlingslammelse. Den omstendighet at det har oppstått tolkningstvil, underbygger behovet for klarere regler for ansvarsdelingen og dens rekkevidde. Uttrykk som «dersom flere eiendommer» eller «et større område» er udefinerte størrelser som gir liten veiledning til kommunene om når sikringsplikt inntreffer og eventuelt opphører. Den avvikende forvaltningspraksisen bør legge press på lovgiver om å etablere enklere målbare terskelverdier. En nærmere avklaring om ansvarsgrensesnittet

vil skape mer forutsigbarhet, gjøre reglene enklere å praktisere og føre til mindre tolkningstvil.

På samme tid medfører sikringsansvarets kompleksitet og tverrsektorielle karakter at det likevel ikke er gitt at sikring vil skje i langt større utstrekning selv om ansvarsgrensesnittet avklares. Den omstendighet at flere forhold påvirker valget om hvorvidt det skal investeres i et sikringstiltak, gjør at drivere til sikring bør undersøkes nærmere ved en mer helhetlig og tverrfaglig gjennomgang.¹⁴³ Intervjuene indikerer at kommunene er seg sitt ansvar bevisst hva angår planlegging av ny bebyggelse samt hvordan de skal håndtere mer akutt naturskaderisiko. Kommunens ansvar for å forebygge naturskader for eksisterende bebyggelse synes imidlertid å ha falt mellom plan- og bygningslovens ansvarsområde og sivilbeskyttelse. Sammenliknet med planlegging for ny bebyggelse er problemet om uavklart ansvarsgrensesnitt størst for eksisterende bebyggelse. Det er nærliggende å tro at naturskadeforebyggingsansvaret blir plassert sammen med ansvaret for klimatilpasning. I den grad ansvaret for klimatilpasning er plassert i kommunene, varierer det mellom å bli plassert i planavdelingen, i beredskapsavdelingen eller i en egen klima- og miljøseksjon. Hos hvem eller hvor ansvaret plasseres, er underordnet så lenge det ikke faller mellom to stoler. Kommunens ansvar etter naturskadeloven § 20 kan plasseres i beredskapsseksjonen dersom forebygging inkluderes som et ansvarsområde. Det synes heller ikke å være noe i veien for å plassere sikringsansvaret i planavdelingen, for eksempel ved at sikringstiltak defineres som byggverk. Intervjuene indikerer at problemet med dagens ansvarsplassering er at kommunene tolker ansvaret sitt etter sivilbeskyttelsesloven avgrenset til kartlegging og akutt beredskap, og at de forebyggende elementene ved sivilbeskyttelsesloven synes å være oversett. De hensyn som naturskadeloven er ment å ivareta, følges følgelig ikke opp, herunder at kartlegging danner grunnlag for oppfølging med sikringstiltak på et tidligere stadium. En slik begrensning synes uheldig sett i lys av at flere kommuner allerede har GIS-kompetanse, som i dag benyttes til planlegging og kartlegging, men som har et videre anvendelsesområde innenfor forebygging.

143 Bausch og Koziol 2020.

Intervjuene er videre egnet til å illustrere problemet med at kommunens ansvar for klimatilpasning begrenses til planprosessen. Ofte bygges det nytt i allerede bebygde områder.¹⁴⁴ Selv om det i seg selv ikke bidrar til sikring, kan det å få naturskaderisiko og behov for sikring inn i arealplanene og reguleringsplanene i kommunene bidra til at behovet for sikring blir tatt med når det planlegges for sikring av ny bebyggelse i eksisterende bebygde områder.

Problemer som oppstår fordi klimatilpasning har uklare grenser både mot akutt beredskap og arealplanlegging, er også påpekt i litteraturen. Globalt synes planleggingsrollen å være tydeligere enn implementeringsrollen blant lokale myndigheter.¹⁴⁵ Også en statsvitenskapelig undersøkelse av klimatilpasningspolitikken i Norge underbygger vårt funn. Her blir det påpekt at et spredt ansvar for klimatilpasning gir sprikende fokus, uklar ansvarsfordeling og klare koordineringsbehov.¹⁴⁶

Kommuners manglende etterlevelse av naturskadeloven § 20 synes etter dette ikke å være i tråd med lovgivers intensjon med å gi kommuner hovedansvaret for sikring mot naturskade for å fremme at sikring skjer i større utstrekning.¹⁴⁷ Dernest synes ikke kommunens praksis å innfri målsetningen om å være føre-var ved å styrke den lokale klimatilpasningen¹⁴⁸ og samfunnssikkerheten.¹⁴⁹

5.2 Hvordan kan driverne og rollen til muliggjørerne styrkes?

Det bør gjøres en nærmere analyse av hva som utløser sikringstiltak i kommuner, spesielt betydningen av kartlegging. Fokus på kartlegging som en del av ansvaret etter sivilbeskyttelsesloven er en driver for sikring dersom det leder til gjennomføring av sikringstiltak og ikke stopper

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 2.

¹⁴⁵ Petzold, mfl. 2023 s. 1251

¹⁴⁶ Neby, mfl. 2023 s. 164.

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og 30.

¹⁴⁸ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning FOR-2018-09-28-1469.

¹⁴⁹ Forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894.

etter kartlegging.¹⁵⁰ Fylkesleddet burde sette søkelys på hvordan de bedre kan støtte mindre kommuner.¹⁵¹ Det bør også undersøkes nærmere hvordan man best formidler klimarisiko og oppnår aksept for forebygging i befolkningen og på det politiske nivået.¹⁵²

Samarbeid og samfinansiering mellom berørte private og offentlige grunneiere og kommuner kan være effektivt for å sørge for at det sikres i større utstrekning, og at alle som har et sikringsønske eller et sikringsbehov, bidrar. Å vekke grunneiers sikringsansvar vil kunne bidra til økt sikring. En nærliggende løsning er at kommunen i større grad benytter seg av muligheten til å kreve refusjon etter naturskadeloven § 24. Refusjonsadgangen letter den økonomiske byrden for kommunene, og kommunene bør vurdere risikoen for å gjøre seg upopulær opp mot samfunnets sikringsbehov. Dersom flere kommuner benytter seg av refusjonsadgangen og behandler like tilfeller likt, vil aksepten for refusjon øke på sikt, og kommunene kan etter hvert stille refusjonskrav for tiltak gjort for egen regning.

Refusjon i medhold av naturskadeloven § 24 er knyttet til verdistigningen til eiendommen som sikringstiltaket medfører. Det er mange faktorer som påvirker eiendomsverdien, og det kan være vanskelig å skille ut effekten av tiltak. Plan- og bygningsloven kapittel 18 gir kommunen anledning til å kreve refusjon for tilknytning til veg-, vann-, overvann- og avløpssystemet mv. i forbindelse med utbygging. Dersom kommunen plasserer sikringsanlegg under planmyndigheten som byggverk, kan man se nærmere på om kommunen kan benytte denne hjemmelen til å kreve refusjon av tiltakskostnader eller distriktsandelen. For tilknytning til distribusjonsnett kreves et anleggsbidrag.¹⁵³ Det kan også vurderes om denne praksisen kan overføres til finansiering av sikringsanlegg.

Finanssektoren kan spille en større rolle for forebygging fremfor gjenoppretting ved å premiere tiltak som gjennomføres også før skaden har skjedd. Kommunalbanken tilbyr grønt lån for klimatilpasning for

¹⁵⁰ Bausch og Koziol 2020.

¹⁵¹ Selseng og Gjertsen 2024 og Bausch og Koziol 2020.

¹⁵² Selseng, Klemetsen og Rusdal 2021 og Selseng og Gjertsen 2024.

¹⁵³ NVE. Anleggsbidrag. <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/anleggsbidrag/>.

kommuner.¹⁵⁴ Videre gis det uttelling i EU-taksonomien for bærekraftig finans hvis skadeforsikringsproduktet gir insentiv til forebygging.¹⁵⁵ Mange kommuner har skadeforsikring på byggene sine, men forhandling om forsikringsavtalen settes som regel ut til forsikringsmeglere. I tillegg tilbys som regel forsikringspakker til kommunene, og slik systemet er i dag, kan man ikke skille ut enkelte forsikringsobjekter og dermed heller ikke enkelttiltak som kan premieres fra denne pakken. Styrket bestillerkompetanse kan bidra til at taksonomitilpasset forsikring kommer inn i kommunenes innkjøpsstrategi.

For at kommunen skal kunne oppnå aksept og velge effektive løsninger, bør det gjennomføres nytte-kostnadsanalyser som inkluderer nullalternativet, altså mulige skadekostnader dersom man unnlater å sikre. I nytte-kostnadsanalysen bør man ta hensyn til usikkerhet, og alle relevante nytte- og kostnadsvirkninger bør inngå, eksempelvis internalisering av naturbelastninger.¹⁵⁶ Dette kan være ressurskrevende for en kommune,¹⁵⁷ og det bør derfor utvikles verktøy for kommunene som forenkler nytte-kostnadsvurderinger.

I en klima-ROS-analyse har man anledning til å gå mer i dybden når man vurderer klimarelatert risiko, enn i en overordnet ROS-analyse. Statsforvalteren i Trøndelag har gjennom Nettverk klimatilpasning Trøndelag utarbeidet en veileder med eksempel på hvordan kommuner kan gjennomføre klima-ROS-analyse.¹⁵⁸ Med klima-ROS-analyse kan man få behovet for forebygging inn i plansystemet, for eksempel ved at man i videreføringen, eksempelvis i en egen klimatilpasningsplan, kan identifisere mulige tiltak og prioritere i en handlingsdel.¹⁵⁹ I vurderingen av økonomisk risiko, som nullalternativet i nytte-kostnadsanalysen

154 Kommunalbanken. Kriterier for grønne lån. <https://www.kbn.com/globalassets/dokumenter/gronne-lan/kriteriesett-gront-lan>.

155 EU-taksonomien for bærekraftig finans, teknisk vedlegg s. 573.

156 Markanday, Galarraga og Markandya 2019 og NOU 2022: 3 kap. 4.

157 Dehnhardt, Grothmann og Wagner 2022.

158 Nettverk klimatilpasning Trøndelag, vedlegg 10. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/544a13b9528e4097a2bd654f22add06/nettverk-klimatilpasning-trondelag---statusrapport-2017-2020.pdf>.

159 Bausch og Koziol 2020 og Trondheim kommune 2022. Temaplan for klimatilpasning. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/miljoenheten/klima-og-energi/klimatilpasning/temaplan-for-klimatilpasning_vedtatt-030222-uu260722.pdf.

representerer, er det behov for data. Skadeforsikringsdata på adressenivå er en nyttig kilde for å vurdere økonomisk risiko knyttet til naturfare.¹⁶⁰ Vi støtter derfor oppfordringen til Finans Norge om å videreføre finansieringen av Kunnskapsbanken.¹⁶¹

Det å dele på fagressurser og delta i nettverk kan være kostnadseffektivt og nyttig med tanke på erfaringsutveksling.¹⁶² Klimatilpasning fordrer samarbeid på tvers av sektorer, fagdisipliner og myndighetsnivå.¹⁶³ Kommunene deltar allerede i plannettverk og beredskapsnettverk, og det kan være lavthengende frukt å introdusere naturskadeforebygging i etablerte forum som disse, som allerede har klimatilpasning på agendaen. Videre synes det enklere for aktører å ta ansvar for å koordinere erfaringsutveksling enn å være meklingspart. Det kan derfor være behov for å plassere koordineringsrollen for situasjoner hvor flere ansvarssubjekter skal bli enige.¹⁶⁴ Deling av fagressurser som kommunegeolog gir ikke automatisk mer sikring av bebyggelse dersom ressursen benyttes til å planlegge ny bebyggelse. Fokusgrupper som jobber med klimatilpasning internt i kommunene, kan bidra til å fremme prioritering av sikring og sørge for at forebygging blir en del av rollebeskrivelser og stillingsinstrukser i kommunene.

Risikoen for å bli stilt til ansvar og bli møtt med sanksjoner ved manglende etterlevelse av sikringsansvaret kan være en driver for at kommunen gjennomfører sikring. Det er imidlertid prematurt å vurdere ansvarsrisikoen i sin fulle bredde før omfanget av ansvaret er nærmere avklart. Under intervjuene er det påpekt at et uheldig utfall av ansvarsavklaring er at kommunene er bekymret for at de kan bli stilt til ansvar. Kommunene ønsker ikke å bli pålagt et mer omfattende rettslig ansvar, for dette kan bli mer administrativt og ressursmessig belastende. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunene kan holdes ansvarlig for manglende etterlevelse av sikringsansvaret etter gjeldende rett allerede i dag,

160 Jevne, Hauge og Thomassen 2023.

161 Kari Olrud Moen, VG 2023. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/9zdO5d/tallene-finnsviljen-maa-paa-plass>.

162 Neby mfl. 2023 s. 168.; Hauge, Hanssen og Flyen 2018.

163 NOU 2022: 3 s. 72.

164 NOU 2022: 3 s. 76.

selv om terskelen for å etablere pliktbrudd synes høy. samfunnets behov for at det sikres i større utstrekning, må veie tyngre.

Vi anbefaler derfor at kommunene inkluderer ansvarsrisiko i klimarisikovurderinger. Trondheim kommune leder an en slik praksis, da de har påbegynt ansvarsrisikovurdering knyttet til naturskadeforebygging i planarbeidet. Nyten av å vurdere ansvarsrisikoen er først og fremst knyttet til klimaframskrivingene,¹⁶⁵ vel vitende om at ansvarsrisikoen kan øke i takt med klimaendringene. Økt ansvarsrisiko ser vi eksempelvis ved de skader som faller utenfor legaldefinisjonen «naturskade», slik som overvanns- og tilbakeslagsskader, som kommunene har et definert ansvar for.¹⁶⁶

Ansvarsrisikovurderinger bør inkludere risiko for avkortning i forsikringsutbetalingen¹⁶⁷ der kommunen har tegnet forsikring, eller erstatningskrav¹⁶⁸ hvis en privat part reiser søksmål for det tilfellet at kommunen som tiltakshaver ikke har sørget for tilstrekkelig tilsyn og vedlikehold.¹⁶⁹ Som en reaksjon på manglende tilsyn og vedlikehold kan NVE kreve tilsynsrapporter,¹⁷⁰ men dette er ikke en prioritert oppgave hos NVE i dag. Et annet eksempel på mulig tiltak for å styrke tilsyn og vedlikehold og utnytte seg av lokalkunnskap er Karlsøy kommunes initiativ til å rekruttere snøobservatører. Ved relativt enkle tiltak kan kommunen engasjere egne innbyggere som bor nært sikringstiltaket, til å gjennomføre tilsyn og rapportere om mulig økt risiko.

Et godt eksempel på at det kan være nyttig å vurdere ansvarsrisikoen, er den kommunen som har søkt NVE om tilskudd og fått innvilget støtte, men som verken har bidratt med distriktsandelen eller iverksatt bygging av sikringstiltaket. I en slik situasjon vil det være naturlig å spørre seg om denne kommunen kan bli stilt til ansvar for den skade som oppstår dersom flom eller skred utløses.¹⁷¹

165 Hanssen-Bauer, mfl. 2015.

166 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 24 a.

167 Naturskadeforsikringsloven § 1 sjettedd.

168 Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven) § 2-1.

169 Plan- og bygningsloven kap. 25.

170 Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet FOR-2005-06-17-655 § 5.

171 Skadeerstatningsloven § 2-1.

Det er videre opplagt å nevne manglende oppfølging av bekymringsmeldinger som en mulig ansvarsrisiko. Henleggelsen av straffesaken mot Gjerdrum kommune er i liten grad retningsgivende for hvorvidt det i øvrige tilfeller kan foreligge et ansvar for det tilfellet at kommunen ikke følger opp bekymringsmeldinger. Det trenger ikke nødvendigvis utløse et straffeansvar, men krav som følge av unnlatt oppfølging kan reises sivilrettslig. Også her kan det imidlertid oppstå utfordringer med uavklarte terskelverdier.

En pliktbestemmelse uten tydelige sanksjoner dersom plikten ikke etterleves, er egnet til å føre til ulik implementering i ulike kommuner. Brudd på plikten er relativt sett beheftet med lav risiko dersom det ikke er noen sanksjoner knyttet til pliktbrudd. Klarere sanksjoner knyttet til unnlatt sikring kan derfor fungere som driver.

Ansvar kan, som nevnt i intervjuene, både være en barriere og en driver for gjennomføring av sikring, avhengig av ansvarssubjektets evne og oppfatning av egen evne til å håndtere ansvaret. En tverrfaglig tilnærming, eksempelvis jus og samfunnsøkonomi, kan være nyttig til å vurdere effekten av juridiske rammevilkår og effekten av drivere som skal sette ansvarssubjektet i stand til å innfri sitt ansvar. Slike drivere kan være i form av gulrøtter, som støtteordninger og rådgivning, eller pisk, som sanksjoner.

5.3 Hvordan kommer vi oss forbi barrierene?

Kommunens ansvar er klart plassert med pliktbegrepet. Plikten er det ikke så mye å gjøre med, med mindre det skjer en lovendring eller avklaring i Høyesterett. For kommunene er det imidlertid mye å hente i nødvendighetskriteriet, som åpner for skjønnsmessige helhetsvurderinger tilpasset hvert konkrete tilfelle. Som et utgangspunkt kan en barriere mot sikring være at tiltaket ikke lar seg gjøre. Ingen er forpliktet til det umulige,¹⁷² og rettsordenen kan aldri pålegge noen å gjøre det de ikke *kan* utføre.¹⁷³ Vilkårene for å anvende denne fritaksregelen tolkes imidlertid

¹⁷² Impossibillium nulla obligatio est.

¹⁷³ Stang 1927 s. 118.

strengt, ved begrepet *objektivt umulig*, hvor det knapt kan være noen handlingsalternativer.¹⁷⁴ Eksempelvis vil flytting av bebyggelse som et varig sikringstiltak etter naturskadeloven § 23 kunne være et bedre alternativ dersom sikringstiltak som følge av høy risiko skulle vise seg ikke å være regningssvarende sammenliknet med flytting. Informantene underbygger behovet for klarere retningslinjer for når negative sikringstiltak bør anvendes. Klarere retningslinjer vil skape større forutsigbarhet og vil gjøre det enklere å praktisere flytting.

I samsvar med andre undersøkelser¹⁷⁵ trakk samtlige informanter frem manglende ressurser som hovedforklaringen på kommunens handlingslammelse. I stortingsmeldinger om flom og skred er problemet med manglende ressurser forsøkt imøtegått ved å ta til orde for at det ville innebære en urimelig stor økonomisk byrde for mange kommuner å tolke kommunens plikt etter naturskadeloven § 20 bokstavelig.¹⁷⁶ Undersøkelser som Direktoratet for samfunnsberedskap og sikkerhet (DSB) har gjennomført, viser at kommunene har behov for statlig bistand både i form av kompetanse om naturskaderisiko og i form av ressurser til kartlegging, overvåkning og sikring.¹⁷⁷ I Kommunesektorens organisasjon (KS) sitt innspill til stortingsmeldingen om flom og skred påpekes behovet for at de som er gitt ansvar for sikring, blir gjort i stand til å utøve ansvaret, både med tanke på ressurser, kompetanse og kapasitet.¹⁷⁸ Økt statlig involvering vil bidra til økt sikring, men det kan svekke insentivene til de andre ansvarssubjektene å gjennomføre sikring, og det må hensyntas at de statlige midlene heller ikke er ubegrenset, for staten må også ivareta øvrige samfunnsviktige interesser. Løsningen kan følgelig ikke være at staten overtar alt ansvaret. Klare meldinger om ressursituasjonen i kommunene initierer en nærmere diskusjon om til hvilken grad en manglende oppfyllelse av en juridisk forpliktelse kan være unnskyldelig

¹⁷⁴ Zimmermann 1996 s. 687–688.

¹⁷⁵ Amundsen og Dannevig 2021; If og Cicero 2023 og Selseng, Skogvang og Aall 2021.

¹⁷⁶ Meld. St. 27 (2023–24) s. 76 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

¹⁷⁷ Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

¹⁷⁸ KS (2023). Innspill fra KS til pågående arbeid med stortingsmeldingen om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/contentassets/83ac6f2167f5498ead2b2968027d5078/ks.pdf>.

som følge av at en ikke har tilstrekkelige ressurser til å handle.¹⁷⁹ Denne problemstillingen bør løftes opp på et politisk nivå.

Dagens system tar til en viss grad hensyn til at grunneiere har ulike forutsetninger for å vurdere risikosituasjonen og hvilke sikringstiltak som er hensiktsmessige, og at de ikke er økonomisk kapable til å dekke sikringskostnaden fullt ut. Kommunens sikringsansvar og statens tilskuddsordning er til nettopp for å lette på den økonomiske byrden for berørte grunneiere. Sammen sikrer ansvarssubjektene at naturfarerisikoen blir kartlagt, at kommunen avklarer sikringsbehovet med NVE, som har spisskompetanse på feltet, prioriterer og planlegger egnede sikringstiltak som ivaretar fellesskapets interesser. Naturskadelovens system åpner også for at sikringskostnaden etter nærmere bestemte vilkår kan lempes over på grunneier etter naturskadeloven § 24, men kommunene anvender ikke bestemmelsen som forutsatt.

For diskusjonen bør nevnes at forebyggende tiltak står i en særstilling sammenliknet med øvrige offentlige vedtak som tildeler goder, da det nærmest ikke finnes grenser for hvor mye midler som trengs for å forebygge uønskede hendelser og sikre innbyggernes trygghet. Forsvarlig forvaltning av naturskaderisiko blir satt på prøve som følge av at sikringstiltak er begrensede goder som etterspørres av flere enn det kommunen har ressurser, kapasitet og kompetanse til å dekke. Sett på bakgrunn av forebyggingsansvarets særegne karakter, er det ikke vanskelig å forstå at kommunene står overfor vanskelige interesseavveininger når de skal ta stilling til om skattepengene skal gå til investering i sikringstiltak eller ikke, vel vitende om at det å prioritere forebygging vil gå på bekostning av øvrige samfunnsnyttige formål, samtidig som at investering i et tiltak kan utfordre likhetsprinsippet. Ikke minst er det krevende å forholde seg systematisk til en usikkerhet,¹⁸⁰ for sikringstiltak viser seg å være en god investering først når krisen er et faktum, men investeringen gir ikke avkastning dersom naturskaden ikke inntreffer. Verktøy for å sikre kunnskapsbasert forvaltning, kan bøte på problemet med at usikkerhet fører til handlingslammelse.¹⁸¹ Vi foreslår, i likhet med Aall og Groven,

179 *Impotentia excusat legem*, Broom 2010 s. 59–62.

180 Kommunal- og distriktsdepartementet (2018). Statlige planretningslinjer punkt 4.3 første avsnitt.

181 Naturmangfoldloven § 8.

en mer føre-var-tilnærming til denne usikkerheten, som vi uansett ikke får bukt med.¹⁸²

I tillegg til usikkerhet utgjør sannsynligheten for at staten eller grunneier sikrer, en barriere mot sikring, da ansvarssubjektene blir sittende på gjerdet i påvente av at noen andre skal sikre. Det kan også diskuteres hvorvidt det utgjør en barriere for sikring at kommunen vet at dersom naturskaden skjer, får kommunen som grunneier med brannforsikring som utgangspunkt dekket tapet sitt fullt ut gjennom naturskadeforsikringsordningen. Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått noen konkretiseringer i naturskadeforsikringsloven og naturskadeforsikringsforskriften som kan bidra til at det sikres i større utstrekning uten at det nødvendigvis vil påvirke insentivene.¹⁸³

Gjerdrumutvalget har foreslått å øke bevilgningene til skredsikring fra dagens nivå på om lag 500 millioner kroner til 1,5 milliarder kroner fra statsbudsjettet. Naturfareforum har foreslått at forsikringspremien økes og øremerkes til sikring, etter modell fra Barnier-fondet i Frankrike.¹⁸⁴ Dette forslaget har imidlertid møtt motstand.¹⁸⁵ Under et slikt fond vil alle bidra, og det er mer forutsigbart enn bevilgninger over statsbudsjettet. Mer bevilgning over statsbudsjettet,¹⁸⁶ eller i et eventuelt fond, kan løse en del av utfordringen, men samfunnet må fortsatt løse utfordringen med hvem som skal dekke restkostnaden, og etablere drivere som bidrar til sikring utover statlig involvering.

5.4 Begrensninger og videre forskning

Vi har snakket med 15 av 357 norske kommuner, og det bør undersøkes nærmere om funnene gjør seg gjeldende i andre kommuner. Til dette formålet kan enkelte av spørsmålene være egnede til en spørreundersøkelse. Da vi observerer at dette er et område i utvikling, ville en

¹⁸² Aall og Groven 2022.

¹⁸³ Regjeringen, Justis- og beredskapsdepartementet 2024. Høringsnotat. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskadeforsikringslov-mv.pdf>.

¹⁸⁴ Eidal mfl. 2021.

¹⁸⁵ NOU 2022: 3 s. 192.

¹⁸⁶ NOU 2022: 3 s. 15.

spørreundersøkelsesserie være å foretrekke. Intervjuene ble gjort før den nye stortingsmeldingen om flom og skred kom ut, og det kan ikke utelukkes at stortingsmeldingen kan bidra til større bevisstgjøring av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20.

Denne artikkelen hadde flom og skred som hovedfokus, men naturskader inkluderer også stormflo og flodbølge. Funnene i denne artikkelen kan være relevant også for andre naturskaderisikoer. Det bør for eksempel undersøkes nærmere om sikring mot utfordringer mot sjø bremses ved at dette ansvaret ikke er plassert, og at det ikke finnes noen støtteordning for sikring mot stormflo (kombinert med storm og bølger og havnivåstigning).¹⁸⁷

Videre er denne artikkelen avgrenset til å gjelde varig, fysisk sikring. Gjennom intervjuene er det ingenting som tyder på at overvåkning og varsling er et substitutt for varige sikringstiltak, men i lys av klimaendringene kan det være interessant å undersøke denne praksisen nærmere.

5.5 Konklusjon

Denne artikkelen kartlegger kommunenes ansvar for å iverksette varige forebyggende tiltak mot naturskade for eksisterende bebyggelse. Kommunens sikringsansvar er tolket i lys av kommunens overordnede ansvar for klimatilpasning, samfunnssikkerhet og for at det bygges på trygg grunn. Lovgivers intensjon var at det skal sikres i større utstrekning, og at både kommunene, staten og grunneierne skal bidra til forebygging. Det viser seg imidlertid at svært få sikringstiltak blir gjennomført uten økonomisk bistand fra NVE. Arbeidet med artikkelen motiveres av å identifisere løsninger for hvordan kommunene sammen med andre grunneiere kan bidra til å dekke det resterende sikringsbehovet.

Intervjuer underbygger at det er et avvik mellom gjeldende rett og lovgivers intensjon på den ene siden og kommunenes forståelse og praktisering av ansvar på den andre siden. Sikring gis ikke prioritet, til sammenlikning med arealplanlegging, kartlegging og akutt beredskap. Uavklart ansvarsrekkevidde og manglende retningslinjer ser ut til å ha ført

¹⁸⁷ Pedersen, mfl. 2024.

til handlingslammelse hos kommunene. Avvikende forvaltningspraksis kan ha blitt påvirket av sprikende etterarbeid og begrenset rettspraksis. Det blir viktig å få plassert forebygging hos kommunene, samtidig som at de må bli satt i stand til å kunne sikre. Dette innebærer bedre data og verktøy for å vurdere og informere om risiko. Insentivstrukturen må endres, og både gulrot og pisk bør vurderes, henholdsvis finansierings- og forsikringsløsninger, og sanksjoner for eksempel ved manglende tilsyn og vedlikehold og behandling av bekymringsmeldinger. Mer sikring kan realiseres gjennom samarbeid og samfinansiering med andre grunneiere som har et sikringsbehov og et sikringsønske. Det anbefales at kommunene benytter seg av muligheter de allerede har, eksempelvis refusjonsadgang.

5.6 Anerkjennelse av bidragsytere

Takk til informantene for interessante refleksjoner, til sjefforsker Berit Time for gjennomlesing og til fagfellene og språkvasker for grundig gjennomgang og viktige presiseringer.

Referanser

Litteratur

- Amundsen, H. og H. Dannevig. 2021. «Looking back and looking forward – adapting to extreme weather events in municipalities in western Norway». *Regional Environmental Change*, 23. oktober, 21. utg. doi:<https://doi.org/10.1007/s10113-021-01834-7>
- Bausch, T. og K. Koziol. 2020. «New Policy Approaches for Increasing Response to Climate Change in Small Rural Municipalities». *Sustainability*, 16. februar, 12. utg.: 1894. doi:<https://doi.org/10.3390/su12051894>
- Boe, E.M. 2018. *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Broom, H. 2010. *A selection of legal maxims, classified and illustrated*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Bugge, H.C. 2022. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dehnhardt, A., T. Grothmann og J. Wagner. 2022. «Cost-benefit analysis: What limits its use in policy making and how to make it more usable? A case study on climate change adaptation in Germany». *Environmental Science & Policy*, november, 137. utg.: 53–60. doi:<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.08.005>

- Eckhoff, T. og N.K. Sundby. 1991. *Rettsystemer*. Oslo: Tano Aschehoug
- Eide, E. og E. Stavang. 2018. *Rettsøkonomi*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Graver, H.P. 2019. *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hauge, Å.L., G.S. Hanssen og C. Flyen. 2018. «Multilevel networks for climate change adaptation – what works?». *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 7. august, 11. utg.: 215–234. doi:<https://doi.org/10.1108/IJCCSM-10-2017-0194>
- Jevne, F.L., A.L. Hauge og M.K. Thomassen. 2023. «User evaluation of a national web portal for climate change adaptation – A qualitative case study of the Knowledge Bank». *Climate Services*, april, 30. utg.: 100367. doi:<https://doi.org/10.1016/j.cliser.2023.100367>
- Markanday, A., I. Galarraga og A. Markandya. 2019. «A critical review of cost-benefit analysis for climate change adaptation in cities». *Climate Change Economics*, november: 31. doi:<https://doi.org/10.1142/S2010007819500143>
- Neby, S., E. Angell, O.A. Engen og C. Morsut. 2023. «Klimatilpasning i Norge – Mellom risiko, beredskap og normalsituasjon». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39. utg.: 159–176. doi:<https://doi.org/10.18261/nst.39.4.3>
- Olson, M. 1971 [1965]. *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press
- Petzold, J., T. Hawxwell, K. Jantke et al. A global assessment of actors and their roles in climate change adaptation. *Nature Climate Change* (2023); 13: 1250–1257. doi:<https://doi.org/10.1038/s41558-023-01824-z>
- Selseng, T., M. Klemetsen og T. Rusdal. 2021. «Adaptation Confusion? A Longitudinal Examination of the Concept ‘Climate Change Adaptation’ in Norwegian Municipal Surveys». *Weather, Climate, and Society*, 10. juni, 13. utg.: 633–648. doi:<https://doi.org/10.1175/WCAS-D-21-0024.1>
- Selseng, T. og A. Gjertsen. 2024. «What drives sustainable climate change adaptation at the local level? Approaching three knowledge gaps». *Sustainable Development*, 13. mai. doi:<https://doi.org/10.1002/sd.3043>
- Skoghøy, J.E.A. 2023. *Rett og rettsanvendelse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stang, F. 1927. *Erstatningsansvar*. Oslo: Aschehoug
- Zimmermann, R. 1996. *Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford: Oxford University Press
- Aall, C. og K. Groven. 2022. «The Unpredictable Truth: A Proposed Road Map for a Reflect-Then-Act Approach to Climate Uncertainties and Lessons Learned from Norwegian Municipalities». *Weather, Climate, and Society*, 15. februar, 14. utg.: 337–347. doi:<https://doi.org/10.1175/WCAS-D-21-0078.1>

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader

(naturskadeerstatningsloven)

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og

Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og

byggningsloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring av naturskader (naturskadeloven)

Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven)

Lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall

(forurensningsloven)

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader (opphevet)

Energidepartementet (2022). Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøltiltak langs vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237

Kommunal- og distriktsdepartementet (2018). Statlige planretningslinjer FOR-2018-09-28-1469

Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt

FOR-2011-08-22-894

Energidepartementet (2005). Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet FOR-2005-06-

17-655

Rettspraksis

Rt-2011-105

LE-2011-190892

Lovforarbeider og offentlige dokumenter

Berg, H., A. Lillethun, B. Ansnes, G. Kindem, I. Pervan, J. Gundersen,

K.L. Ruud et al. 2023. *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge - statlig fagansvar*.

NVE-rapport nr. 21, Oslo: NVE. [https://publikasjoner.nve.no/rapport/2023/](https://publikasjoner.nve.no/rapport/2023/rapport2023_21.pdf)

rapport2023_21.pdf

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2018. *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. DSB Tema, Tønsberg: DSB. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- Eidal, L., E. Kvernevik, H. Berg, S. Celius, B.K. Dolva, M. Ebeltoft, L. Fornes, R. Frøyen, I. Lindemann og A. Tymczuk. 2021. *Naturfareforum - Insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare*. NVE-rapport nr. 9/2021, Oslo: NVE. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2021/rapport2021_09.pdf
- Hanssen-Bauer, I., E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilsen og S. Sandven. 2015. *Klima i Norge 2100*. Oslo: Norsk klimaservicesenter. <https://klimaservicesenter.no/kss/rapporter/kin2100>
- Innst. 316S (2020–21) 2021. *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag om flom- og skredsikring og representantforslag om klimatilpasning og styrket flom- og skredforebygging*. Innstilling. Oslo: Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-316s/?all=true>.
- Innst. 358S (2011–12). 2012. *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om 'Hvordan leve med farene – om flom og skred'*. Innstilling, Oslo: Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-358/?lvl=0>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2024). Høringsnotat om ny naturskadeforsikringslov m.v. 25. september 2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskadeforsikringslov-mv.pdf>
- Meld. St. 27 (2023–2024). 2024. *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Melding til Stortinget, Oslo: Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a6bf454917444a18225bd8cdebfbff3/nn-no/pdfs/stm20232024002700odddpdfs.pdf>
- Meld. St. 26 (2022–2023). 2023. *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*. Melding til Stortinget, Oslo: Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-20222023/id2985027/>
- Meld. St. 5 (2020–2021). 2020. *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Melding til Stortinget, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 10 (2016–2017). 2016. *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Melding til Stortinget, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld. St. 15 (2011–2012). 2012. *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. Melding til Stortinget, Oslo: Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/>

- NOU 2022: 3. 2022. *På Trygg grunn. Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>
- NOU 2018: 17. 2018. *Klimarisiko og norsk økonomi*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-17/id2622043/>
- NOU 1998: 16. 1998. *Nytte-kostnadsanalyser – Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Oslo: Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-16/id116515/>
- NUT 1959: 2. 1959. *Innstilling om sikring mot erstatning for naturskader*. Naturskadeutvalget, Landbruksdepartementet
- Ot.prp. nr. 9 (2008–2009). 2008. *Om lov om endring i lov 25.mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Proposisjon til Stortinget, Oslo: Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-9-2008-2009-/id532936/>
- Ot.prp. nr. 12 (1993–94). 1993. *Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Ot.prp., Oslo: Landbruksdepartementet.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=a&psid=DIVL350&pgid=a_o187
- Ot.prp. nr. 36 (1960–61). 1961. *Om lov om erstatning for naturskader mv*. Proposisjon til Stortinget, Oslo: Landbruksdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1960-61&paid=4&wid=a&psid=DIVL446&pgid=a_o765
- Prop. 91 L (2009–2010). 2010. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Oslo: Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-91-L-2009-2010/id597939/?ch=11>
- Riksrevisjonen. 2022. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*. Dokument 3:6 (2021–2022), Oslo: Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>
- Shelby, L. 2016. *Norsk lovkommentar til naturskadeloven § 20*. Lovkommentar, Oslo: Gyldendal rettsdata

Annen litteratur

- If og Cicero. 2023. *Ekstremværrapporten. Slik er Norges kommuner forberedt på et stadig villere og våtere vær*. Oslo: If. <https://www.if.no/globalassets/no/om-if/barekraft/rapporter/ekstremværrapporten-2023.pdf>
- KS Status kommune. 2024. *Status kommune 2014 Der folk bor*. Oslo: KS. <https://www.ks.no/globalassets/24095-KS-Status-kommune-2024-WEB.pdf>
- Leivestad, H.H. 2008. *Naturskade og kommunens ansvar. Om status for kommunens rolle og ansvarsområder i forhold til sikring og forebygging mot naturskade*. Vestlandsforskning-notat nr. 9, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.ks.no/contentassets/d8eb3b633fa84c16afcdf653doed6ba7/notat---naturskade-og-kommunenenes-ansvar.pdf>
- Pedersen, S., S.G. Winther-Larsen, M. Rødal, I.N. Hole, M. Rege, C.B. Harbitz, U. Eidsvig og E.H. Reutz. 2024. *Ansvar, finansiering og insentiver. Utredning av virkemidler for økt forebygging mot vær- og naturfare i Norge*. Oslo: NGI. <https://www.ngi.no/globalassets/dokumenter/aktuelt/menon-ngi-rapport---ansvar-finansiering-og-insentiver.pdf>
- Rusdal, T. og C. Aall. 2019. *Kartlegging av erfaringer fra arbeidet med klimatilpasning i små og mellomstore kommuner*. Vestlandsforskning-rapport nr. 4/2019, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2019-06/R-KT-statussm%C3%A5kommuner-endelig.pdf>
- Selseng, T, Skogvang B.J., og C. Aall. 2021. *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning*. Vestlandsforskning-rapport nr. 10/2021, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/KTP-kommuneundersokelsen-10122021.pdf>

Vedlegg 1 Informantliste

Tilhørighet	Rolle	Avdeling
Alta kommune	Arealplanlegger	Samfunnsutvikling
Gjerdrum kommune	Virksomhetsleder	Plan, oppmåling og bygg
Gran kommune	Kommunalsjef	Kultur og samfunn
Innlandet fylkeskommune	Politiker	Samferdsel
	Sjefingeniør	Samferdsel
Karlsøy kommune	Leder for beredskap og brannsjef	Beredskap
KS	Advokat	KS-advokatene Fast eiendom og miljø
	Spesialrådgiver	Samferdsel, plan og miljø
Kvam kommune	Kommunegeolog	Plan og byggesak
Longyearbyen lokalstyre	Leder	Plan og utvikling
	Sektorsjef	Samfunnsutvikling
Moskenes kommune	Plan- og næringssjef	Plan og næring
NVE	Seniorrådgiver	Seksjon for sikring i skred- og vassdragsavdelingen
	Senioringeniør	Distriktsenhet
Sauda kommune	Samfunnsutvikler	Forvaltning
	Byggesaksbehandler og beredskapskoordinator	Forvaltning
Stavanger kommune	Rådgiver og fagkoordinator for klimatilpasning	Beredskap og samfunnssikkerhet
	Rådgiver	Beredskap og samfunnssikkerhet
Tromsø kommune	Rådgiver	Samfunnssikkerhet og beredskap
Trondheim kommune	Klimarådgiver og fagkoordinator for klimatilpasning	Klima- og miljøenheten
Vaksdal kommune	Kommuneadvokat	
Volda kommune	Avdelingsleder	Utvikling
	Avdelingsleder	Vann og avløp
Voss kommune	Rådgiver	Beredskap og internkontroll
	Vegplanlegger	Drift (veg og vann)

Vedlegg 2 Intervjuguide

Innledning

Navn og rolle

Naturskade innebærer skade forårsaket av skred, storm, flom, stormflo, flodbølge, meteorittnedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd.

Hvilke naturskaderisikoer er kommunen mest utsatt for?

Har det skjedd en større naturskadehendelse i kommunen de siste 30 år?

Hovedspørsmål

Når ny farevurdering avdekker naturfare, hvilket ansvar mener du at kommunen har for å sikre eksisterende bebyggelse?

Hjelpetekst:

Kommunen har ikke et sikringsansvar.

Kommunen har ansvar for å sikre kommunal eiendom.

Kommunens sikringsplikt avgrenses til distriktsandelen ved tilskudd fra NVE.

Kommunen plikter å sikre private og kommunale eiendommer, uavhengig av innvilget tilskudd fra NVE.

I hvilke tilfeller har kommunen ansvar for å sikre eksisterende private og kommunale eiendommer mot naturfare?

I tilfellene der du mener grunneiere selv har sikringsansvar, har kommunen et samordnings- og koordineringsansvar overfor berørte grunneiere?

Gjennomføring av sikringstiltak

Er det gjennomført sikringstiltak i kommunen de siste ti år? Hvilke?

Planlegges det gjennomføring av sikringstiltak? Hvilke?

Hvordan avgjøres hvilke sikringstiltak som skal iverksettes?

I hvilke situasjoner vil riving og flytting av fareutsatte bygninger (negativt sikringstiltak) være et egnet sikringstiltak?

Prioriteres naturbaserte løsninger?

Har kommunen søkt og mottatt eller fått avslag på tilskudd til sikrings-tiltak fra NVE de siste ti år?

Har tiltaket blitt gjennomført etter tilslag?

Betalte kommunen i tilfelle distriktsandelen? (Eller tok NVE hele regningen?)

Er det satt av midler av budsjettet til sikring mot naturskade?

Har kommunen gjennomført sikringstiltak uten tilskudd fra NVE de siste ti år?

Var kommunen selv grunneier eller en av grunneierne?

Har kommunen rutiner for tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak?

Til sist, men minst like viktig

Hvilke drivere og barrierer har kommunen for å gjennomføre sikrings-tiltak?

Hvordan behandles varsler og bekymringsmeldinger om naturfare som kommunen mottar?

Er ansvarsrisikoen med tanke på naturskadehendelser for kommunen vurdert?

Har dere eksempler på relevante regressaker som kommunen har vært i?